

Överlämnande av passageraruppgifter



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22465-8
ISSN 0284-6012

Överlämnande av passageraruppgifter

Sammanfattning	7
Skälen för regler om uppgiftsskyldighet	7
Uppgiftsskyldighetens innebörd och omfattning	8
Ekonomiska sanktioner	8
Behandling av uppgifter	10
Konsekvenser och genomförande	11
Författningsförslag	13
1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:000)	13
2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	18
3 Förslag till lag (2006:000) om passagerarregister	21
4 Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)	24
1 Inledning	25
2 Direktivet om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare	27
2.1 Syfte	27

2.2	Definitioner	27
2.3	Överföring av uppgifter	28
2.4	Sanktioner	29
2.5	Behandling av uppgifter	30
2.6	Införlivande m.m.	31
3	In- och utresa samt vistelse	33
3.1	Pass	34
3.2	Visering	35
3.3	Uppehållstillstånd	35
3.4	Arbetsstillstånd	36
3.5	Återkallelse av tillstånd	36
3.6	Avvisning och utvisning	37
3.7	Gränskontroll	38
3.7.1	Kontroll vid inre gräns	39
3.7.2	Kontroll vid yttre gräns	39
3.7.3	Vilken kontroll skall göras?	40
3.7.4	Reformarbete	43
4	Transportörsansvaret	47
4.1	Internationella åtaganden	47
4.1.1	Chicagokonventionen	47
4.1.2	EG-rättsliga åtaganden	48
4.2	Svenska regler	49
4.2.1	Bakgrund	49
4.2.2	Gällande rätt	53

5	Behandling av personuppgifter och sekretess	61
5.1	Behandling av personuppgifter	61
5.1.1	Allmänt.....	61
5.1.2	Polisens registerförfattningar	62
5.2	Sekretess	63
5.2.1	Allmänna handlingar och deras offentlighet.....	63
5.2.2	Vad innebär sekretess?	65
5.2.3	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	66
6	Överväganden och förslag.....	69
6.1	Skälen för regler om uppgiftsskyldighet.....	69
6.2	Uppgiftsskyldighetens innebörd och omfattning.....	72
6.3	Ekonomiska sanktioner	74
6.3.1	Allmänt om utformningen av reglerna om de ekonomiska sanktionerna.....	74
6.3.2	Val av sanktionsform	75
6.3.3	Förutsättningar för åläggande av avgift.....	77
6.3.4	Avgiftens storlek	79
6.3.5	Rättsmedel.....	81
6.4	Behandling av uppgifter	81
6.4.1	Insamling och överföring av uppgifter	81
6.4.2	Passagerarregister	83
6.4.3	Säkerställande av efterlevnaden av lagarna	89
6.4.4	Transportörernas skyldigheter i övrigt.....	90
7	Konsekvenser och genomförande	93
7.1	Ekonomiska konsekvenser	93
7.1.1	Staten	93
7.1.2	Transportörer.....	94
7.2	Andra konsekvenser	94
7.3	Ikraftträdande.....	95

8	Författningskommentar	97
8.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:000)	97
8.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	102
8.3	Förslaget till lag (2006:000) om passagerarregister.....	104
8.4	Förslaget till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)	107
 Bilaga - Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare		109

Sammanfattning

Skälen för regler om uppgiftsskyldighet

Det finns såväl i Sverige som inom EU stor enighet om att invandringen från tredje land skall vara reglerad och att fri rörlighet mellan medlemsstaterna skall gälla. För att hindra människosmuggling, förebygga hot mot inre säkerhet och skydda allmän ordning måste emellertid vissa åtgärder vidtas. Som ett redskap i det arbetet ingår att kontrollera de yttre gränserna.

Direktivet om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (direktivet) har som syfte att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. Översändandet av uppgifter skall ge tillräcklig tid för en detaljerad och utförlig kontroll av varje passagerare. Direktivet skall också användas i kampen mot terrorismen.

Direktivet förutsätter att regler om uppgiftsskyldighet för transportörer med därtill kopplad sanktionsmöjlighet finns. Det finns inte några sådana regler i svensk rätt. Svensk grundlag utgör inte något hinder mot sådana regler, som skall utformas och tillämpas så att de inte inverkar på de åtaganden som gjorts enligt Genèvekonventionen eller andra folkrättsliga åtaganden. Regler om uppgiftsskyldighet för transportörer med därtill kopplad sanktionsmöjlighet, bör därför införas i svensk rätt.

Uppgiftsskyldighetens innebörd och omfattning

Uppgiftsskyldigheten enligt direktivet omfattar transportörer, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna. Dessa transportörer skall före avslutandet av incheckningen – på begäran av en polismyndighet – översända information om de ankommande passagerarna. Den information som skall översändas är nummer på och typ av resehandling som används, medborgarskap, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället för inresa, transportkod, avgångs- och ankomsttid för transporten, det totala antalet passagerare vid transporten och ursprunglig ort för ombordstigning.

Ekonomiska sanktioner

Sanktionsform

Transportörer som genom fel eller försummelse har underlåtit att lämna uppgifter enligt direktivet eller som har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter skall åläggas en ekonomisk sanktion i form av en särskild avgift.

Förutsättningar för åläggande av avgift

Transportören har normalt sett möjlighet att lämna uppgifter enligt direktivet. Därför finns det en presumtion för att fel eller försummelse ligger bakom en brist i detta avseende. Det kan emellertid finnas andra orsaker till att en transportör inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet. Det kan t.ex. vara så att det har skett ett tekniskt fel vid överföringen av uppgifterna. Det kan också undantagsvis finnas situationer när personer tillåts resa in utan pass. Det kan t.ex. röra sig om naturkatastrofer. Det kan också förekomma situationer då en person som saknar resehandlingar eller har resehandlingar som är uppenbart falska

har tillåtit stiga ombord eftersom transportören har gjort bedömningen att skyddsbehov föreligger, men har haft svårt att komma i kontakt med någon myndighet eller UNHCR. Om det finns goda grunder för transportörens bedömning, kan transportören inte anses ha handlat felaktigt eller försumligt för att fullständig information om den aktuella passageraren inte har översänts.

Transportören bör ha bevisbördan för att uppgiftsskyldigheten har fullgjorts.

Avgiftens storlek

Den särskilda avgiften skall bestämmas till högst 46 000 kr för varje resa som har gjorts utan att de aktuella uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om uppgifterna har lämnats inkorrekt. Avgifter som motsvarar eller ligger i närheten av maximibeloppet är avsedda för de grava fallen. Det kan röra sig om upprepade överträdelser eller fall som rör ett stort antal personer och där ingen rimlig förklaring finns till att de aktuella uppgifterna inte har lämnats. När det gäller normala fall bör emellertid en betydligt lägre avgift kunna fastställas. Direktivets föreskrift om att sanktionerna skall vara avskräckande, effektiva och proportionerliga måste dock alltid beaktas.

Rättsmedel

Beslut om särskild avgift skall fattas av den polismyndighet som har begärt uppgifterna. Beslutet skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Behandling av uppgifter

Insamling och överföring av uppgifter

Transportörerna skall fullgöra sin uppgiftsskyldighet genom att samla in uppgifter och sedan elektroniskt översända dessa till Rikspolisstyrelsen.

Om det är omöjligt med elektronisk överföring skall transportörerna översända uppgifterna på annat lämpligt sätt, t.ex. via telefax.

Passagerarregister

Rikspolisstyrelsen skall spara de uppgifter som transportörerna översänder till dem i ett register. Som beteckning på detta register föreslås passagerarregistret.

Uppgifterna i passagerarregistret skall normalt gallras inom 24 timmar efter översändandet. Om uppgifter behövs för att en polismyndighet skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter, får uppgifterna i registret dock stå kvar till dess att polismyndighetens uppgifter är slutförda.

En ny registerförfattning som behandlar passagerarregistret föreslås bli införd. Denna lag bör benämnas lagen om passagerarregister.

Sekretess föreslås – utöver till skydd för den brottsbekämpande verksamheten enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen och för utländska medborgare enligt 7 kap. 14 § samma lag – gälla i verksamhet som gäller förande och uttag ur passagerarregistret för uppgift om enskilds namn och födelsedatum. Sekretess i denna verksamhet skall också gälla för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Säkerställande av efterlevnaden av lagarna

I direktivet föreskrivs att de personuppgifter som översänds får användas för att säkerställa efterlevnaden av lagarna. Bestämmelsen omfattar enligt sin lydelse all verksamhet som skall utövas enligt lagarna. Utöver brottsbekämpande verksamhet kan det alltså röra sig om t.ex. förvaltningsrättsliga och skatterättsliga verksamheter. Ur integritetssynpunkt ter det inte sig lämpligt att införa en sådan generell regel. Denna fakultativa bestämmelse bör därför inte införlivas.

Transportörernas skyldigheter i övrigt

Transportörerna skall åläggas en skyldighet att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till det aktuella gränsövergångsstället radera de personuppgifter som de har insamlat och översänt till Rikspolisstyrelsen i enlighet med direktivet.

Transportörerna skall vidare åläggas att informera passagerarna i enlighet med 23–26 §§ personuppgiftslagen.

Konsekvenser och genomförande

Förslagen i promemorian kan antas inte ge några större ekonomiska konsekvenser vare sig för staten eller för transportörerna. Eventuella merkostnader för staten bör rymmas inom berörda myndigheters ordinarie anslag.

Ett av direktivets huvudsakliga syften är att bekämpa den olagliga invandringen. Förslagen bedöms minska brottsligheten och även påverka det brottsförebyggande arbetet.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 5 september 2006. Författningsförslagen bör därför träda i kraft senast den 1 september 2006.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:000),
dels att 14 kap. 14 § och 19 kap. 6 och 7 §§ samt rubrikerna närmast före 14 kap. 14 § och 19 kap. 5 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas åtta nya paragrafer, 9 kap. 3 a, 3 b, 3 c, 3 d, 3 e och 3 f §§ samt 19 kap. 5 a och 8 §§, samt närmast före 9 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap

*Transportörers
uppgiftsskyldighet m.m.*

3 a §

*En transportör, som luftvägen
skall transportera passagerare till
Sverige direkt från en stat som
inte tillhör Europeiska unionen
och inte heller har slutit avtal om
samarbete enligt Schengenkon-
ventionen med konventionssta-
terna, skall före avslutande av*

incheckningen på begäran av en polismyndighet översända uppgifter om de ankommande passagerarna.

De uppgifter som avses i första stycket är

- 1. nummer på och typ av resehandling som används,*
- 2. medborgarskap,*
- 3. fullständigt namn,*
- 4. födelsedatum,*
- 5. gränsövergångsstället för inresa,*
- 6. transportkod,*
- 7. avgångs- och ankomsttid för transporten,*
- 8. det totala antalet passagerare vid transporten och*
- 9. ursprunglig ort för ombordstigning.*

3 b §

Uppgifter enligt 3 a § skall samlas in av transportören och sedan elektronisk översändas till Rikspolisstyrelsen.

Om det är omöjligt att översända uppgifterna elektroniskt får dessa översändas på annat lämpligt sätt.

3 c §

Rikspolisstyrelsen skall spara uppgifterna enligt 3 a § i ett passagerarregister och får inte använda uppgifterna på annat sätt än i

enlighet med lagen
(2006:000) om
passagerarregister.

3 d §

En transportör som har översänt uppgifter enligt 3 a § skall inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till gränsövergångsstället radera de insamlade och översända uppgifterna.

3 e §

En transportör som samlar in uppgifter som är avsedda att översändas enligt 3 a § skall informera passagerarna enligt bestämmelserna i 23–26 §§ personuppgiftslagen (1998:204).

3 f §

Regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet än polismyndighet får begära uppgifter av transportören.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om transportörs uppgifts- och informationsskyldighet samt skyldighet att radera uppgifter.

Kostnadsansvar för transporter

Kostnadsansvar och särskilda avgifter för transportörer

14 kap.

14 §

En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut om kostnadsansvar enligt 19 kap. 2 eller 3 § eller särskild avgift enligt 19 kap. 5 § för transportör får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut om kostnadsansvar enligt 19 kap. 2 eller 3 § eller särskild avgift enligt 19 kap. 5 § *eller en polismyndighets beslut om särskild avgift enligt 19 kap. 5 a §* för transportör får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

19 kap.

Särskild avgift

Särskilda avgifter

5 a §

En transportör som genom fel eller försummelse inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 9 kap. 3 a § skall betala en särskild avgift.

6 §

Den särskilda avgiften skall för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kronor.

Den särskilda avgiften enligt 5 § skall för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kronor.

Den särskilda avgiften enligt 5 a § skall för varje resa som har gjorts utan att transportören har fullgjort sin uppgiftsskyldighet bestämmas till högst 46 000 kronor.

7 §

Frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 § prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen.

Avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller staten.

Frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 a § prövas av den polismyndighet som har begärt uppgifterna.

Avgiften enligt 5 § skall betalas till Migrationsverket. Avgiften enligt 5 a § skall betalas till Rikspolisstyrelsen. Bägge avgifterna tillfaller staten.

Mål om uttagande av avgift handläggs som allmänt mål. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

8 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet än polismyndighet skall pröva frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 a §.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹,
dels att 16 kap 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det införs en ny paragraf, 9 kap. 31 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

31 §

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som förs enligt lagen (2006:000) om passagerarregister för uppgift om enskilds namn och födelsedatum. Sekretess i denna verksamhet gäller också för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

*Nuvarande lydelse***16 kap.****1 §**

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

9 kap. 26 § första stycket 1 såvitt avser uppgift om en-
skilds personliga förhållanden

12 kap. 5 eller 7 §

*Föreslagen lydelse***16 kap.****1 §**

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket

och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

9 kap. 26 § första stycket 1 såvitt avser uppgift om en-
skilda personliga förhållanden

9 kap. 31 § såvitt avser uppgift om en-
skilda namn och födelsedatum

12 kap. 5 eller 7 §

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

3 Förslag till lag (2006:000) om passagerarregister

Härigenom föreskrivs följande

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i det passagerarregister som Rikspolisstyrelsen skall föra.

Passagerarregister

2 § Rikspolisstyrelsen skall med hjälp av automatiserad behandling föra ett passagerarregister. Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

Definitioner

3 § I denna lag avses med
personkontroll: kontroll av personer vid inresa i Sverige; och
Schengenkonventionen: konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

De begrepp som i övrigt används i denna lag har samma betydelse som i personuppgiftslagen (1998:204).

Ändamål

4 § Passagerarregistret skall föras för att underlätta verkställandet av personkontroller vid Sveriges gräns mot stater som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har träffat avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, för att mer effektivt kunna förbättra gränskontrollerna samt bekämpa den olagliga invandringen och terrorismen.

Innehåll

5 § I registret får endast förekomma följande personuppgifter som inkommit i enlighet med 9 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:000):

1. nummer på och typ av resehandling som används,
2. medborgarskap,
3. fullständigt namn,
4. födelsedatum,
5. gränsövergångsstället för inresa,
6. transportkod,
7. avgångs- och ankomsttid för transporten,
8. det totala antalet passagerare vid transporten och
9. ursprunglig ort för ombordstigning.

Uppgiftsskyldighet

6 § Uppgifter ur passagerarregistret skall på begäran lämnas ut till polismyndigheterna.

Personuppgifter ur registret får inte lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

Regeringen får meddela föreskrifter om att uppgifter ur registret skall lämnas ut till annan myndighet.

Direktåtkomst

7 § Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna får ha direktåtkomst till personuppgifterna i passagerarregistret.

Regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet får ha direktåtkomst till registret.

Sekretess

8 § Att uppgifter i passagerarregister kan omfattas av sekretess följer av sekretesslagen (1980:100).

Gallring

9 § En uppgift i registret skall gallras inom 24 timmar efter över-sändandet till Rikspolisstyrelsen.

Om uppgifter i registret behövs för att en polismyndighet skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter, får uppgifterna i registret dock stå kvar till dess att polismyndighetens uppgifter är slutförda.

Regeringen får meddela föreskrifter om att uppgifter i registret får stå kvar till dess att annan myndighet, som behöver uppgifterna för att kunna utföra sina lagstadgade uppgifter, har slutfört dessa uppgifter.

Rättelse och skadestånd

10 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

4 Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)

Härigenom föreskrivs att 1 § polisdatalagen (1998:622) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten för att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Lagen gäller också behandling av sådana uppgifter som avses i 25 och 26 §§.

Lagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

Lagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem eller lagen (2006:000) om passagerarregister.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

² Senaste lydelse 2003:874.

1 Inledning

Avsaknaden av dokument, förekomsten av falska eller förfälskade sådana, omsättningen av handlingar på nytt samt människosmuggling över yttre gräns har lett till ett behov av vissa åtgärder inom den gemensamma europeiska politiken för asyl och invandring. Till detta kommer kampen mot terrorism. Ministerrådet antog därför den 29 april 2004 ett direktiv om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare. Syftet med direktivet är att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring och terrorism.

Direktivet trädde i kraft den 5 september 2004 och medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 5 september 2006. Direktivet finns i sin helhet i *bilaga*.

Denna departementspromemoria innehåller förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra direktivet.

Regeringen beslutade den 26 maj 2005 propositionen (2004/05:170) Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Propositionen innehåller förslag till en ny utlänningslag, som föreslås träda i kraft den 31 mars 2006. Riksdagen har den 14 september 2005 antagit regeringens förslag till ny utlänningslag (rskr. 2005/06:1). När gällande rätt redovisas hänförs till nuvarande utlänningslag (1989:529), med hänvisningar inom parentes till motsvarande eller i huvudsak motsvarande bestämmelser i den nya utlänningslagen. Författningsförslagen lämnas med utgångspunkt i den nya utlänningslagen.

2 Direktivet om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare

2.1 Syfte

Direktivet 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (direktivet) syftar enligt artikel 1 till att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. Översändandet skall ge dessa myndigheter tillräcklig tid för en detaljerad och utförlig kontroll av varje passagerare.

Direktivet skall också användas i kampen mot terrorismen.

2.2 Definitioner

I artikel 2 i direktivet definieras ett antal termer. Med *transportör* avses varje fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmässig persontrafik luftvägen. *Yttre gränser* är beteckningen på EU:s medlemsstaters yttre gränser till tredjeländer. Med medlemsstaterna jämsätts här de stater som slutit avtal enligt Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, Schengenkonventionen, med konventionsstaterna. *Gränskontroll* avser den kontroll som utförs vid en gräns uteslutande till följd av en avsikt att passera gränsen utan hänsyn till andra skäl och *gränsövergångsställe* varje övergångsställe som de behöriga myndigheterna har godkänt för passerandet av de yttre gränserna.

Beträffande personuppgifter, behandling av personuppgifter och register med personuppgifter hänvisar direktivet till den be-

tydelse som fastställs i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet. I denna bestämmelse förklaras att som *personuppgifter* räknas varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade). En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Med *behandling av personuppgifter* menas varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. *Register med personuppgifter* (register) definieras slutligen som varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden.

2.3 Överföring av uppgifter

I artikel 3 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörerna att – på begäran av de myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna – senast vid slutet av incheckningen översända viss information. Det gäller information om de passagerare som transportören kommer att befordra till ett godkänt gränsövergångsställe genom vilket dessa personer kommer att resa in på en medlemsstats territorium.

Informationen skall innehålla uppgift om

- nummer på och typ av resehandling som används,

- nationalitet,
- fullständigt namn,
- födelsedatum,
- gränsövergångsstället för inresa till medlemsstaternas territorium,
- transportkod,
- avgångs- och ankomsttid för transporten,
- det totala antalet passagerare vid transporten och
- ursprunglig ort för ombordstigning.

Överföringen av dessa uppgifter befriar aldrig transportörerna från de skyldigheter och det ansvar som följer av bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen, kompletterade genom direktivet om transportörsansvar. För en närmare redovisning av dessa bestämmelser, se avsnitt 4.1.2.

2.4 Sanktioner

I artikel 4 i direktivet finns bestämmelser om ekonomiska sanktioner. Bestämmelserna innebär att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa påföljder för transportörer som genom fel eller försummelse har underlåtit att lämna uppgifter eller som lämnar ofullständiga eller felaktiga uppgifter. Åtgärderna skall vara nödvändiga för att se till att påföljderna är avskräckande, effektiva och proportionella. Medlemsstaterna har möjlighet att välja att införa ett maximibelopp för sådana påföljder eller ett minimibelopp. Beloppen skall bestämmas för varje resa som har gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om uppgifterna har lämnats inkorrekt. Maximibeloppet får inte understiga 5 000 euro, medan minimibeloppet inte får understiga 3 000 euro. I bägge fallen gäller som alternativ till de angivna beloppen i euro motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning samma dag som direktivet trädde i kraft.

Direktivet hindrar inte medlemsstaterna från att införa eller behålla andra påföljder gentemot transportörer som mycket

allvarligt åsidosätter de skyldigheter som följer av bestämmelserna i direktivet. Sådana påföljder kan vara t.ex. körförbud, beslag och förverkande av transportmedel eller tillfälligt upphävande eller återkallande av den operativa licensen.

Medlemsstaterna är enligt direktivet skyldiga att se till att det i deras lagar och andra författningar föreskrivs rätt till effektiva rättsmedel för de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder har vidtagits i syfte att ålägga dem påföljder (artikel 5).

2.5 Behandling av uppgifter

Direktivet innehåller också bestämmelser om behandling av uppgifter. Dessa finns i artikel 6. De personuppgifter som skall överföras skall sändas till de myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränser som passeras när passagerarna reser in på en medlemsstats territorium. Syftet med detta är att underlätta gränskontrollerna för att mer effektivt kunna bekämpa den olaglig invandringen.

Medlemsstaterna skall se till att uppgifterna samlas in av transportörerna och överförs elektroniskt eller – om detta är omöjligt – på annat lämpligt sätt till de myndigheter som ansvarar för genomförandet av gränskontrollerna vid det gränsövergångsställe genom vilket passageraren reser in på en medlemsstats territorium. De myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränserna skall spara uppgifterna i ett tillfälligt register.

När passagerarna har rest in i landet skall de myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränserna radera uppgifterna inom 24 timmar efter översändandet, om inte uppgifterna behövs senare för att dessa myndigheter skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt dataskyddsdirektivet.

Medlemsstaterna skall vidare vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att inom 24 timmar efter det att transportmedlet anlänt till det godkända gränsövergångs-

stället radera de uppgifter som de har insamlat och översänt i enlighet med direktivet.

Medlemsstaterna får även – enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelserna om uppgiftsskydd enligt dataskyddsdirektivet – använda de aktuella personuppgifterna för att säkerställa efterlevnaden av lagarna.

Medlemsstaterna skall också vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att informera passagerarna i enlighet med bestämmelserna i dataskyddsdirektivet. Detta skall även innefatta den information som avses i artikel 10 c och artikel 11.1 c i det direktivet. Denna information är – utöver den registeransvariges och dennes eventuella företrädares identitet och ändamålen med den behandling för vilken uppgifterna är avsedda – all ytterligare information, t.ex.

- de kategorier av uppgifter som behandlingen gäller,
- mottagarna eller de kategorier som mottar uppgifterna,
- huruvida det är obligatoriskt eller frivilligt att besvara eventuella frågor och eventuella följder av att inte svara samt
- förekomsten av rättigheter att få tillgång till och att erhålla rättelse av uppgifter som rör honom,

i den utsträckning som den ytterligare informationen – med hänsyn till de särskilda omständigheter under vilka uppgifterna samlas in – är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling.

2.6 Införlivande m.m.

Direktivet ålägger medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 5 september 2006 (artikel 7) och träder i kraft 30 dagar efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning (artikel 8). Direktivet offentliggjordes i denna tidning den 6 augusti 2004 och trädde således i kraft den 5 september 2004. Direktivet riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (artikel 9).

3 In- och utresa samt vistelse

Vissa grundläggande krav skall vara uppfyllda för att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige. Utlänningar skall ha pass, visering eller uppehållstillstånd och – om de önskar arbeta här – arbetstillstånd. Undantag görs i vissa avseenden för bl.a. medborgare i länder som ingår i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Tillstånden kan i vissa fall återkallas. Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige kan också under vissa förutsättningar avvisas eller utvisas.

Det ställs också vissa krav vid utresa ur Sverige. Enligt Schengenkonventionen skall alla som reser ut från Schengenområdet åtminstone underkastas en kontroll för fastställande av identiteten genom uppvisande av resehandlingar. Utlänningslagen stadgar emellertid endast att utlänningar skall visa upp sitt pass vid utresa. Gränskontrollutredningen (Ju 2003:07) har med anledning av detta i sitt betänkande Gränskontrollag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110) föreslagit att utlänningslagens regler ändras så att de överensstämmer med vad som föreskrivs i Schengenkonventionen. Utredningens betänkande behandlas f.n. inom Regeringskansliet.

Kommissionen presenterade i maj 2004 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemenskapskodex om gränspassage för personer. Europaparlamentet antog den 23 juni 2005 ett reviderat förslag, vilket rådet i sin tur förväntas anta under hösten 2005. Förordningen träder i kraft sex månader efter att den har publicerats i EU:s officiella tidning. Förordningen utgör en omarbetning av den gemensamma handboken för personers passage av de yttre gränserna och innehåller bl.a.

närmare regler för kontroll av just personers passage av yttre gränser.

Regeringen beslutade den 26 maj 2005 propositionen (2004/05:170) Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Propositionen innehåller förslag till en ny utlänningslag, som föreslås träda i kraft den 31 mars 2006. Riksdagen har den 14 september 2005 antagit regeringens förslag till ny utlänningslag (rskr. 2005/06:1). När gällande rätt redovisas hänförs till nuvarande utlänningslag (1989:529), med hänvisningar inom parentes till motsvarande eller i huvudsak motsvarande bestämmelser i den nya utlänningslagen.

3.1 Pass

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall enligt 1 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529), UtL, (2 kap. 1 § NIPU) som huvudregel ha pass. I utlänningsförordningen (1989:547), UtF, finns emellertid en rad undantagsbestämmelser. Den som är medborgare i en annan Schengenstat och kommer direkt från en Schengenstat behöver inte ha pass vid inresa och vistelse i Sverige (1 kap. 1 a § första stycket UtF). Med *Schengenstat* avses enligt 1 kap. 1 § UtF en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. En utlänning som har permanent uppehållstillstånd behöver inte heller ha pass vid vistelse i Sverige (1 kap. 1 a § andra stycket UtF). En utlänning som inte behöver ha pass skall emellertid kunna visa att passfrihet föreligger för honom eller henne (1 kap. 2 § UtF).

Även svenska medborgare skall i princip uppvisa pass vid inresa om deras medborgarskap inte kan styrkas på annat sätt. En svensk medborgare har emellertid en närmast ovillkorlig rätt att resa in i landet (2 kap. 7 § jfr 12 § regeringsformen).

I 1 kap. 3–11 §§ UtF finns föreskrifter om vilka resehandlingar som får godtas som pass. Det rör sig bl.a. om hemlands-pass (3–5 §§), vissa identitetskort (6 §), kollektivpass (8 §), resedokument som har utfärdats av Migrationsverket med stöd av

3 kap. 7 § UtlL (10 §), provisorisk resehandling (10 a §) och främlingspass (11 §).

3.2 Visering

En visering innebär enligt 2 kap. 1 § UtlL (2 kap. 3 § NIPU) tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. En visering skall som huvudregel ha beviljats före inresa i Sverige. Den som har en gällande visering är undantagen från kravet på uppehållstillstånd och vice versa.

Medborgare i de övriga nordiska länderna (*nordbor*) är enligt 1 kap. 3 § första stycket UtlL (2 kap. 8 § första stycket NIPU) befriade från kravet på visering. Även medborgare i övriga västeuropeiska länder och ett antal andra länder är undantagna från detta krav (2 kap. 4 § UtlF och rådets förordning (EG) nr 539/2001).

3.3 Upphållstillstånd

Med uppehållstillstånd avses enligt 2 kap. 2 § UtlL (2 kap. 4 § NIPU) tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd, TUT) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd, PUT). Den som beviljas uppehållstillstånd för bosättning i Sverige lämnas normalt permanent uppehållstillstånd från början (se prop. 1983/84:144 s. 86 ff och prop. 1988/89:86 s. 60 och s. 146). För medborgare i de stater som omfattas av EES-avtalet beviljas enligt 3 kap. 5 a § sjunde stycket UtlF i stället som huvudregel tidsbegränsat uppehållstillstånd för fem år.

Utlänningar som vistas i Sverige i mer än tre månader skall enligt 1 kap. 4 § UtlL (2 kap. 5 § NIPU) normalt ha uppehållstillstånd. Undantag från kravet på uppehållstillstånd görs enligt samma paragraf (2 kap. 8 § första stycket NIPU) för nordbor. Den som har en gällande visering är enligt 2 kap. 7 § UtlF också undantagen från kravet på uppehållstillstånd.

Den som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall enligt 2 kap. 5 § första stycket UtlL (5 kap. 18 § första stycket NIPU) som huvudregel ha beviljats ett sådant tillstånd före inresa i landet. Anledningen till detta är främst att få till stånd en bättre kontroll över invandringen (se prop. 1979/80:96 s. 30). Undantag görs bl.a. för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. Undantag görs också av humanitära skäl och när det gäller förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats p.g.a. familjeanknytning.

3.4 Arbetstillstånd

En utlänning behöver enligt 1 kap. 5 § UtlL (2 kap. 7 § NIPU) arbetstillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands om han eller hon inte har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller är nordbo. Enligt 4 kap. 1 § UtlF behöver inte heller utlänningar som omfattas av EES-avtalet ha arbetstillstånd för att ta anställning här. Detsamma gäller bl.a. för medföljande make eller sambo och barn under 21 år. Även asylsökande får enligt 4 kap. 3 a § UtlF arbeta i Sverige utan arbetstillstånd om Migrationsverket har bedömt att beslut i ärendet om asyl inte kommer att fattas inom fyra månader från det att ansökan gjordes.

Kravet på arbetstillstånd gäller endast vid anställning. Utländska företag och utlänningar kan driva näringsverksamhet i Sverige utan särskilt arbetstillstånd.

3.5 Återkallelse av tillstånd

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får enligt 2 kap. 9 § UtlL (7 kap. 1 § NIPU) återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som har varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet har förtigit omständigheter av sådan betydelse.

Uppehållstillstånd får också återkallas i vissa andra fall, bl.a. om utlänningen har registrerats på spärllistan i Schengens informationssystem, SIS (2 kap. 10 § UtL, 7 kap. 5 § NIPU), om denne har avvisats eller utvisats från ett annat EU- eller EES-land för att han eller hon har dömts för brott (2 kap. 10 a § UtL, 7 kap. 6 § NIPU) eller om utlänningen har arbetat utan arbetstillstånd (2 kap. 11 § första stycket 1 UtL, 7 kap. 3 § första stycket 1 NIPU).

3.6 Avisning och utvisning

Med *avvisning* avses ett beslut om avlägsnande som fattas av en administrativ myndighet och som rör en utlänning som inte har, och inte heller – när frågan aktualiseras – har haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit. Ett beslut om *utvisning* kan träffas när en utlänning antingen stannar kvar i Sverige efter att ett uppehållstillstånd har löpt ut eller har återkallats eller om den aktuella personen har dömts för brott av viss svårhetsgrad.

I 4 kap. 1 § UtL (8 kap. 1 § NIPU) anges de *formella avvisningsgrunderna*. Utlänningar får enligt dessa avvisas bl.a. om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa eller vistelse i Sverige. Detsamma gäller om en utlänning vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet. Avvisning kan också ske om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Detta innebär bl.a. att avvisning får ske om utlänningen finns registrerad på SIS:s spärllista. Formell avvisning får ske utan tidsgräns.

De *materiella avvisningsgrunderna* anges i 4 kap. 2 § UtL (8 kap. 2 § NIPU). Avvisning enligt dessa kan bl.a. ske om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka och för sin hemresa. Detsamma gäller om det

kan antas att utlänningen under sin vistelse här eller i ett annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Utlänningar får vidare avvisas om de kan antas komma att begå brott eller bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Avvisning på dessa grunder får inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige. Avvisning får inte heller ske om utlänningen har visering eller uppehållstillstånd. Avvisning kan dock ske om viseringen inte längre gäller.

En utlänning får enligt 4 kap. 3 § UtlL *utvisas* ur Sverige om han eller hon uppehåller sig här efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd har löpt ut eller har återkallats. En utlänning får också i vissa fall utvisas om han eller hon har dömts för brott av viss svårhetsgrad. Bestämmelser om detta finns i 4 kap. 7–10 §§ UtlL (8 kap. 8–12 §§ NIPU).

Ett beslut om avvisning eller utvisning får enligt 4 kap. 14 § första stycket UtlL (8 kap. 19 § NIPU) i vissa fall förenas med ett förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av Migrationsverket, ett s.k. *återreseförbud*. Vid utvisning på grund av brott skall utlänningen också enligt 4 kap. 14 § andra stycket UtlL (8 kap. 13 § NIPU) meddelas ett återreseförbud under viss tid eller utan tidsbegränsning. Ett återreseförbud kan få långtgående konsekvenser för den enskilde som därigenom kan bli avstängd från bl.a. släkt- och affärsbesök i hela Schengenområdet.

En utlänning som avvisas eller utvisas är enligt 9 kap. 1 § UtlL (19 kap. 1 § NIPU) skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han sänds eller åläggs resa genom en myndighets försorg. Under vissa omständigheter kan emellertid även transportörer och befälhavare bli betalningsskyldiga för bl.a. utlänningens hemresa (se 4 kap.).

3.7 Gränskontroll

Med *gränskontroll* avses den kontroll vid gränserna som, utan hänsyn till andra skäl, enbart avser en avsikt att passera gränsen

(artikel 1 i Schengenkonventionen). Gränskontroll består dels av migrationskontroll, dels av brottsbekämpning. Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet har inneburit att gränskontrollen skiljer sig åt beroende på om den gräns som passeras är en inre gräns eller en yttre gräns.

En *inre gräns* är en landgräns mot Schengenstat samt hamnar för reguljära färjeförbindelser och flygplatser där avgående eller ankommande trafik inte kommer direkt från en ort utanför en Schengenstat (5 kap. 1 § första stycket UtlF). Med *yttre gräns* avses land- och sjögränser samt hamnar och flygplatser som inte räknas som inre gräns (5 kap. 1 § andra stycket UtlF).

3.7.1 Kontroll vid inre gräns

Inre gränser får normalt passeras utan någon personkontroll (5 kap. 2 § UtlF). Undantagsvis kan det dock beslutas om kontroll även vid en inre gräns. Det rör sig då om situationer där den allmänna ordningen eller rikets säkerhet kräver detta. Detta har hittills skett vid två tillfällen i Sverige; dels den 15 juni 2001 i samband med EU-toppmötet i Göteborg, dels den 5 december 2002 i samband med EU-toppmötet i Köpenhamn.

3.7.2 Kontroll vid yttre gräns

Inresa och utresa över en yttre gräns får normalt inte ske utan tillstånd av polismyndigheten vid annat ställe än ett gränsövergångsställe och under fastställda öppettider (5 kap. 3 § UtlF). Med *gränsövergångsställe* avses varje övergångsställe som de behöriga myndigheterna har godkänt för passerandet av de yttre gränserna (artikel 1 i Schengenkonventionen).

Utlänningar får enligt 5 kap. 5 § UtlF inte resa in i eller ut från landet över en yttre gräns utan att kontrolleras.

I Sverige har Polisen enligt 5 kap. 1 § UtlL (9 kap. 1 § NIPU) huvudansvaret för in- och utresekontrollen av personer. Tullverket och Kustbevakningen är emellertid skyldiga att bistå

Polisen i denna verksamhet. Även Migrationsverket kan efter överenskommelse med polismyndighet bistå med denna kontroll, men då i huvudsak endast beträffande kontroll av dokument. Kustbevakningen skall medverka i Polisens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

3.7.3 Vilken kontroll skall göras?

Nationell rätt

I svensk rätt finns bestämmelser om hur in- och utresekontrollen av personer skall gå till huvudsakligen i 5 kap. 1–2 §§ UtlL (9 kap. 1–2 §§ NIPU).

I 1 § föreskrivs att en utlänning vid inresa eller utresa normalt skall visa upp sitt pass. Utlänningen skall också lämna de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av hans eller hennes rätt till inresa och vistelse i Sverige.

I samband med inresekontroll får utlänningen enligt 2 § kroppsvisiteras. Vidare är det tillåtet att undersöka utlänningens bagage, handresegods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på hans eller hennes identitet. En sådan undersökning får också göras för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. Även bagageutrymme och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel får undersökas för att förhindra att utlänningar reser in i landet i strid mot bestämmelserna i utlänningslagen eller i en författning som har utfärdats med stöd av den lagen.

Schengenkonventionen

Schengenkonventionen innehåller mer utförliga regler om vilken kontroll som skall göras vid in- respektive utresa över yttre gräns.

Inresekontroll

Vid inresa skall enligt artikel 6 kontrolleras att den inresande har erforderliga handlingar och uppfyller övriga villkor för inresa i Schengenområdet. Det skall också kontrolleras att den inresande inte finns registrerad på SIS:s spärlista. Den inresande får inte heller vara en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förpliktelser. Fordon och föremål som medförs av personer vid passerandet av gränsen skall också kontrolleras. Alla – även medborgare i Schengenstaterna – skall åtminstone underkastas en kontroll för fastställande av identitet genom uppvisande av resehandlingar. Utlänningar skall emellertid underkastas en mera noggrann kontroll än övriga inresande. Med *utlänning* avses i Schengenkonventionen varje annan person än EU-medborgare. Med EU-medborgare likställs här medborgare i stater som har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna.

Om en utlänning inte uppfyller samtliga villkor för inresa skall han eller hon normalt vägras inresa i Schengenområdet (artikel 5 p. 2 i Schengenkonventionen). Undantag från ett eller flera av villkoren kan göras av en Schengenstat som finner det nödvändigt av humanitära skäl, i eget intresse eller p.g.a. internationella förpliktelser. Inresetillståndet skall då begränsas till att avse bara det berörda landet och övriga Schengenstater skall underrättas. Dessa regler skall inte påverka bl.a. tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om rätten till asyl.

Kontroll vid genomresa

Genomresa skall normalt medges en medborgare i tredje land, om han eller hon har visering eller uppehållstillstånd utfärdat av en annan Schengenstat (artikel 5 p. 3 i Schengenkonventionen). Om personen förekommer på SIS:s spärlista kan detta utgöra ett hinder mot genomresa.

Flygpassagerare som har för avsikt att fortsätta sin resa med inrikesflyg skall vid ankomsten på den flygplats där det utifrån kommande flygplanet landat underkastas personkontroll och kontroll av handbagage (artikel 4 i Schengenkonventionen). Inrikes flygpassagerare som har för avsikt att fortsätta sin resa med flyg till tredje land skall också underkastas personkontroll och kontroll av handbagage på den flygplats från vilken utresa sker. Med *inrikesflyg* avses här all flygtrafik som uteslutande ankommer till eller avgår från Schengenstaterna utan landning i tredje land (se artikel 1 i Schengenkonventionen).

Utresekontroll

Även bestämmelser om vilken kontroll som skall göras vid utresa över yttre gräns finns i artikel 6 i Schengenkonventionen.

Precis som vid inresa över yttre gräns, skall alla som reser ut från Schengenområdet åtminstone underkastas en kontroll för fastställande av identiteten genom uppvisande av resehandlingar. Utresekontrollen skall genomföras för spaningsändamål och med syfte att förhindra hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen. Meningen är att efterspanade brottslingar som försöker lämna området skall stoppas vid en sådan kontroll och att efterlyst egendom skall kunna påträffas.

3.7.4 Reformarbete

Gränskontrollutredningen

Gränskontrollutredningen (Ju 2003:07) – vars uppgift har varit att utvärdera Sveriges medlemskap i Schengensamarbetet och därvid ur ett brottsförebyggande, brottsbekämpande och ett migrationsperspektiv se över och utvärdera den nuvarande ordningen med personkontroll vid Sveriges gränser – har i november 2004 överlämnat betänkandet Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110).

I betänkandet föreslår utredningen bl.a. att alla personer, oavsett medborgarskap, skall omfattas av personkontroll vid yttre gräns och att Schengenkonventionens regler om hur personkontrollen skall gå till införlivas i svensk rätt. I utredningens förslag till Gränskontrolllag definieras *personkontroll* som kontroll av personer vid inresa i, utresa från och under vistelse i Sverige.

Utredningen har också lämnat förslag angående ansvarsfördelningen för personkontrollen. Förslaget innebär att Tullverket och Kustbevakningen skall ges ett ökat ansvar för personkontrollen och att termen *gränskontrollmyndighet* skall användas som en samlad beteckning för Polisen, Tullverket och Kustbevakningen. När Tullverket och Kustbevakningen utgör gränskontrollmyndighet skall de enligt utredningens förslag få samma befogenheter som Polisen. Migrationsverket föreslås även fortsättningsvis medverka i personkontrollen, men då med mer begränsade befogenheter än gränskontrollmyndigheterna.

Betänkandet behandlas f.n. inom Regeringskansliet.

Gemenskapskodex om gränspassage för personer

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 19 och 20 juni 2003 uppmanades kommissionen att lägga fram ett förslag till en omarbetning av den gemensamma handboken för personers passage av de yttre gränserna. Denna handbok utarbetades inom

det mellanstatliga Schengensamarbetet och införlivades i och med ikraftträdandet av Amsterdamfördraget i den Europeiska unionens institutionella och rättsliga ramar. Eftersom innehållet inte utgjorde någon typisk gemenskapslagstiftning, såsom exempelvis direktiv och förordningar, ledde det till en viss tveksamhet kring dess rättsliga status. Handbokens legala grund är oklar genom att den är såväl en rättskälla som en praktisk handledning för gränskontroll- och gränsbevakningspersonal. Uppmaningen till omarbetning syftade därför huvudsakligen till att förtydliga handbokens normativa status och avhjälpa de brister som har konstaterats ute på fältet.

Kommissionen presenterade i maj 2004 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemenskapskodex om gränspassage för personer (KOM (2004) 391 slutlig) och detta har under hösten 2004 och våren 2005 förhandlats i relevanta rådsarbetsgrupper. Europaparlamentet antog den 23 juni 2005 ett reviderat förslag, vilket rådet i sin tur förväntas anta under hösten 2005. Förordningen träder i kraft sex månader efter att den har publicerats i EU:s officiella tidning.

Enligt förslaget till förordning (fortsättningsvis kallat förordningen) skall ingen gränskontroll ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan EU:s medlemsstater. En medlemsstat får dock undantagsvis – om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten – tillfälligt återinföra gränskontroll vid sina inre gränser. Genom förordningen införs vidare regler för kontroll av personers passage av de yttre gränserna.

I förordningen definieras begreppet *gränskontroll* som verksamhet vid en gräns, i enlighet med förordningen, som utan hänsyn till andra skäl enbart grundas på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den och som består av gränskontroller och gränsbevakning. Med *gränskontroller* avses kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det. *Gränsbevakning* är den bevakning av gränser utanför

gränsövergångsställen och bevakning av gränsövergångsställen utanför de fasta tider för öppethållande för att hindra personer från att kringgå gränskontrollerna.

Förordningen skall tillämpas på varje person som passerar medlemsstaternas inre och yttre gränser, utan att det påverkar rättigheterna för personer som åtnjuter fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen och rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om "non-refoulement".

4 Transportörsansvaret

Det s.k. transportörsansvaret innebär att transportörer har vissa skyldigheter beträffande de personer som de transporterar till ett lands gräns. De kan också åläggas sanktioner om de inte uppfyller sina skyldigheter. Sverige har alltsedan anslutningen till den s.k. Chicagokonventionen på 1940-talet haft internationella åtaganden när det gäller transportörsansvaret. De svenska reglerna bygger huvudsakligen på dessa internationella åtaganden.

Regeringen beslutade den 26 maj 2005 propositionen (2004/05:170) Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Propositionen innehåller förslag till en ny utlänningslag, som föreslås träda i kraft den 31 mars 2006. Riksdagen har den 14 september 2005 antagit regeringens förslag till ny utlänningslag (rskr. 2005/06:1). När gällande rätt redovisas hänförs till nuvarande utlänningslag (1989:529), med hänvisningar inom parentes till motsvarande eller i huvudsak motsvarande bestämmelser i den nya utlänningslagen.

4.1 Internationella åtaganden

4.1.1 Chicagokonventionen

Sverige har anslutit sig till 1944 års konvention angående internationell civil luftfart – Chicagokonventionen, också kallad ICAO-konventionen (SÖ 1946:2). Denna konvention reglerar just internationell civil luftfart och i ett s.k. Annex finns bl.a.

internationella normer om transportörsansvar. Konventionens syfte är att upprätthålla säkerheten under internationell lufttrafik och att underlätta och främja luftfarten. Så gott som alla länder har anslutit sig till konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 7 november 1946 och den trädde – för svensk del – i kraft den 4 april 1947. Den svenska luftfartslagstiftningen bygger i stora delar på konventionen.

Artikel 3.39 ålägger transportörer att kontrollera att passagerare vid ombordstigningen innehar pass och tillstånd för transit och inresa. De fördragsslutande staterna och transportörerna skall enligt artikel 3.54 – om möjligt – samarbeta för att fastställa att de pass och viseringar som visas upp är äkta och giltiga.

Om passagerare vid ankomsten eller i transit inte innehar nödvändiga resehandlingar, skall de fördragsslutande parterna enligt artikel 3.55 inte bötfälla transportörerna, om transportörerna kan visa att de har vidtagit nödvändiga åtgärder för att kontrollera att passagerarna har innehaft nödvändiga handlingar.

Enligt artikel 3.58 skall myndigheterna utan dröjsmål informera transportören när en person inte tillåts inresa och rådgöra med transportören angående möjligheter till återförande.

Varje fördragsslutande stat skall se till att personer som inte tillåts inresa förs tillbaka till transportörens förvar. Transportören är därefter enligt artikel 3.60 ansvarig för att passageraren snabbt återförs till den plats där han eller hon har påbörjat sin resa eller förs till någon annan plats där han eller hon tas emot.

Transportören får enligt artikel 3.62 inte hindras från att ta ut transportkostnaden från den avvisade personen.

Återförandeplikten upphör enligt artikel 3.65 när personen tillåts att resa in i landet.

4.1.2 EG-rättsliga åtaganden

Sverige har också EG-rättsliga åtaganden om transportörsansvar. Artikel 26 i Schengenkonventionen och direktivet 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i den

artikeln (direktivet om transportörsansvar) behandlar transportörsansvaret.

I artikel 26 i Schengenkonventionen föreskrivs att de avtalslutande parterna – om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen, ändrad genom New York-protokollet – skall införa vissa bestämmelser på området. Dessa bestämmelser gäller en skyldighet för transportören att kontrollera inresehandlingar och ett ansvar för denne att ordna återresa för utlänningar som vägras inresa i en Schengenstat samt sanktioner mot den som befordrar utlänningar utan nödvändiga resehandlingar. Med *transportör* avses i Schengenkonventionen varje fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmässig persontrafik luft-, sjö- eller landvägen.

Direktivet om transportörsansvar har som syfte att harmonisera medlemsstaternas lagar om ekonomiska sanktioner mot transportörer som försummar sin kontrollskyldighet avseende inresehandlingar.

De förpliktelser som följer av artikel 26 i Schengenkonventionen och direktivet om transportörsansvar har Sverige uppfyllt.

För att ytterligare komplettera bestämmelserna om transportörsansvar har rådet antagit det direktiv, som denna promemoria behandlar – rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare.

4.2 Svenska regler

4.2.1 Bakgrund

Redan i lagen den 14 september 1914 (nr 196) angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas fanns en bestämmelse om att en befälhavare på fartyg under vissa förutsättningar var skyldig att – utan ersättning från statsverkets sida – vid avvisning återföra utlänningar till det land varifrån de hade medtagits. Bestämmelser med i allt väsentligt samma innehåll fanns därefter

i lagen den 2 augusti 1927 (nr 333) om utlännings rätt att här i riket vistas och lagen den 11 juni 1937 (nr 344) om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag) samt lagen den 15 juni 1945 (nr 315) om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag). Genom en ändring i 1937 års utlänningslag den 1 september 1942 ålades befälhavare på luftfartyg samma skyldighet som befälhavare på fartyg. Genom Kungl. Maj:ts kungörelse den 26 november 1937 (nr 912) med föreskrifter i anledning av utlänningslagen infördes också en skyldighet för befälhavare på till Sverige ankommande fartyg att – innan han avmönstrade utländska besättningsmän – anmäla detta till polismyndigheten på orten.

Genom utlänningslagen (1954:193) infördes en bestämmelse som gjorde det möjligt att i vissa fall verkställa avvisning och utvisning genom att endast föra utlännen till ett fartyg eller luftfartyg som skulle avgå till utlandet. Enligt denna bestämmelse fick en utlänning som skulle avvisas och som hade kommit hit med ett fartyg eller ett luftfartyg återföras till detta, om fartyget eller luftfartyget omedelbart eller inom den närmaste framtiden skulle avgå till utlandet. Utlänningen fick även sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Motsvarande gällde vid verkställighet av förpassning och utvisning, om utlännen hade underlåtit att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndighet och beslut om åtgärden hade meddelats inom sex månader efter inresan. Enligt 1954 års utlänningslag var det vidare innehavaren av det fartyg eller luftfartyg till vilket utlännen hade återförts, och inte befälhavaren, som var skyldig att utan ersättning av statsverket föra utlännen ut landet. Införandet av dessa bestämmelser innebar att fartygsredare i större utsträckning än tidigare var skyldiga att utan kostnad för statsverket föra utlännningar ur landet.

I samband med att Sverige tillträdde den nordiska passkontrollöverenskommelsen år 1958 (prop. 1957:190, Andra lagutskottets utlåtande 1957:39, rskr. 1957:395) tillkom även en bestämmelse om transportörers ansvar för anställda eller

fripassagerare, som lämnar fartyget eller luftfartyget när den är i Sverige, olovligen reser in i landet och därefter avvisas. Befälhavare på fartyg som kommit till Sverige från utrikes ort ålades också bl.a. en skyldighet att omedelbart efter fartygets ankomst till tullmyndigheten lämna skriftlig uppgift om antalet passagerare, besättningsmän och fripassagerare samt i vissa fall till polismyndigheten på orten lämna passagerarlista och besättningslista. Passagerarlistan skulle innehålla uppgifter om passagerarnas fullständiga namn och medborgarskap samt den ort, där passageraren hade gått ombord. Besättningslistan skulle redovisa varje besättningsmans fullständiga namn, födelsetid, medborgarskap och befattning ombord.

Bestämmelserna i 1980 års utlänningslag – utlänningslagen (1980:376) – angående transportörsansvar överensstämde med de i 1954 års utlänningslag.

I samband med den nuvarande utlänningslagens tillkomst (prop. 1988/89:86, bet. 1988/89:SfU19, rskr. 1988/89:325) skärptes reglerna om transportörsansvaret. Det skulle inte längre vara en förutsättning för återförandeplikt att farkosten skulle avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden. Vidare utvidgades transportörernas kostnadsansvar till att gälla även kostnaden för eventuell bevakningspersonals resa från och tillbaka till Sverige. Samtidigt infördes också vissa undantagsbestämmelser enligt vilka transportörerna helt eller delvis skulle kunna befrias från ersättningsskyldigheten.

Sverige inträdde i EU den 1 januari 1995. Inträdet innebar bl.a. att gränsformaliteter mellan Sverige och de övriga EU-staterna i princip inte längre skulle förekomma. Borttagandet av dessa formaliteter innebar emellertid att tullens kontroll över varuflödet till Sverige minskade och att det således fanns en ökad risk för olaglig införsel av bl.a. narkotika, vapen och dopningsmedel. Som kompensatorisk åtgärd för detta införde Sverige den 1 juli 1996 en möjlighet för tullen att i den brottsbekämpande verksamheten inhämta uppgifter från transportörer i fråga om bl.a. passagerare för att uppnå bättre träffsäkerhet i kontrollerna med mindre störning i den legala

trafiken över gränserna (prop. 1995/96:166, bet. 1995/96:SkU23, rskr. 1995/96:288). Motsvarande bestämmelser infördes för Polisens del den 1 april 1998 (prop. 1996/97:175, bet. 1997/98:JuU7, rskr. 1997/98:138). I förarbetena till införandet av bestämmelserna för Tullverkets del angavs att uppgiftsskyldigheten innebär att Tullverket får en möjlighet att förhandsgranska de kommersiella datoriserade boknings-systemen för internationell trafik för att kunna göra en riskbedömning avseende ankommande last och passagerare innan transportmedlet kommer (prop. 1995/96:166 s. 78). Det angavs vidare att det inte är avsett att uppgifter om resande skall registreras, lagras eller bearbetas av Tullverket på ett sådant sätt att nya personregister med uppgifter om resande skapas (prop. 1995/96:166 s. 84). Detsamma gäller naturligtvis även för Polisens del.

Den svenska regeringen fattade år 1995 beslut om att ansöka om anslutning till Schengensamarbetet. Riksdagen godkände Sveriges anslutning till Schengensamarbetet den 16 april 1998 (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181) och den 25 mars 2001 inträdde Sverige operativt i Schengensamarbetet. I samband med detta justerades bl.a. bestämmelserna om befälhavares uppgiftsskyldighet.

Den 1 juli 2004 utvidgades transportörsansvaret (prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214). Transportörers skyldighet att kontrollera att utlänningar har pass och andra tillstånd som krävs för inresa i landet lagreglerades. Detsamma gäller transportörers skyldighet att kontrollera att utlänningar har medel för sin hemresa. Det infördes också en bestämmelse om att transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall betala en särskild avgift. Dessutom utvidgades transportörers kostnadsansvar till att avse även utlänningens uppehälle i de fall där en utlänning har vägrats inresa och omedelbar vidaretransport inte är möjlig. I och med denna utvidgning av transportörsansvaret har Sverige uppfyllt de EG-rättsliga åtaganden som följer av artikel 26 i Schengenkonventionen och direktivet om transportörsansvar.

I samband med beslutet om utvidgning av transportörsansvaret tillkännagav riksdagen även att regeringen inom kort borde genomföra en förnyad översyn av transportörsansvaret och därefter återkomma till riksdagen med en redovisning och analys. Med anledning av detta tillkännagivande gav regeringen Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att följa upp hur transportörsansvaret har tillämpats under tiden från och med den 1 juli 2004 till och med den 15 augusti 2005. Uppdragen har redovisats den 13 september 2005.

Av Migrationsverkets rapport framgår att verket har haft 43 ärenden där en polismyndighet har tillställt transportören en notifiering om särskild avgift samt ansökan om asyl och avvisningsärendet har avgjorts på ett sådant sätt att frågan om särskild avgift skulle kunna prövas. Migrationsverket har emellertid funnit att det endast i ett av dessa ärenden skulle kunna komma i fråga att besluta om särskild avgift. Detta ärende har prövats, varvid verket beslutade att särskild avgift inte skulle uttas.

Av Rikspolisstyrelsens rapport framgår att endast en av landets polismyndigheter har tagit upp ärenden om uttag av särskild avgift för transportörer. Denna polismyndighet har handlagt 21 sådana ärenden. I fem av dessa ärenden har myndigheten beslutat om särskild avgift. Ett av besluten har överklagats till länsrätten.

Den 29 april 2004 antog rådet direktivet 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare. Direktivet trädde i kraft den 5 september 2004. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 5 september 2006.

4.2.2 Gällande rätt

Kontrollskyldighet

Bestämmelser om transportörers kontrollskyldighet finns i 5 kap. 2 a § UtlL (9 kap. 3 § NIPU). Enligt dessa skall en

transportör kontrollera att en utlänning, som han transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Transportören skall också – om det inte är obehövt på grund av resultatet av denna kontroll – kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa.

Ansvar för utlänningens återresa

I 8 kap. 6 § UtL (12 kap. 5 § NIPU) finns bestämmelser om ansvar för transportörer att ombesörja utlänningars återresa i vissa fall. Med *transportör* avses här ägare eller brukare av ett fartyg eller ett luftfartyg.

En utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen och som har avisats för att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget eller sättas ombord på ett annat sådant med samma transportör. Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även denna ges plats på fartyget eller luftfartyget. Utlänningen får emellertid inte sättas ombord på ett fartyg eller luftfartyg som skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas på grund av att det finns risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller förföljelse. Detsamma gäller om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett sådant land.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen får polismyndigheten förelägga honom eller henne vite.

Kostnadsansvar

I 9 kap. 2 § UtL (19 kap. 2 § NIPU) finns regler om transportörers kostnadsansvar för utlänningar som har

transporterats till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen och har avvisats på grund av att han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa. I sådana fall är transportören normalt skyldig att ersätta staten för

- kostnaden för utlänningens resa från Sverige,
- resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med och
- kostnaden för utlänningens uppehälle här innan avvisningen kan verkställas, om dröjsmålet av verkställigheten beror på transportören.

Om transportören visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige skall han helt eller delvis befrias från kostnadsansvar. Detta kan t.ex. vara fallet om utlänningen när resan påbörjades hade sådana handlingar som krävs för inresa och medel för hemresa. Någon skyldighet att kontrollera äktheten av resehandlingar finns i princip inte. En förfalskning kan emellertid vara så uppenbar att den rimligen borde ha upptäckts. I sådana fall kan transportören inte göra gällande att utlänningen har haft den aktuella handlingen i den bemärkelse som bestämmelsen förutsätter. Det kan också vara så att transportören haft goda grunder att anta att utlänningen hade flyktingstatus. Det kan också av praktiska skäl ha varit omöjligt att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar (prop. 1988/89:86 s. 206).

Transportören kan också helt eller delvis befrias från kostnadsansvar om det – med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl – framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden. Transportören skall t.ex. inte behöva stå för kostnaden för transport med ett fartyg eller ett flygplan som har en annan ägare eller brukare, om detta ställer sig väsentligt dyrare och han själv är utan skuld till att detta transportmedel måste väljas. Han skall istället stå för den del av kostnaden som motsvarar vad det skulle ha kostat honom att ordna resan med ett eget fartyg eller flygplan. Om kostnaderna däremot har uppkommit för att trans-

portören har vägrat att uppfylla sin skyldighet att själv ordna återresan bör han stå för hela kostnaden (prop. 1988/89:86 s. 206).

Om det kan antas att kostnadsansvar skall åläggas en transportör skall enligt 7 kap. 8 § UtlF polismyndigheten i det polisdistrikt där inresan skedde göra den utredning som krävs och yttra sig över frågan om betalningsansvar skall åläggas transportören. Transportören skall ges tillfälle att yttra sig. Betalningsskyldighet skall sedan beslutas av den myndighet som verkställer avvisningen.

Transportörer kan också enligt 9 kap. 3 § UtlL (19 kap. 3 § NIPU) åläggas kostnadsansvar för utlänningar som är anställda ombord på fartyget eller luftfartyget eller som är fripassagerare. Om en sådan person lämnar fartyget eller luftfartyget under dess uppehåll i Sverige och olovligen reser in i landet och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att svara dels för de kostnader för hans eller hennes uppehälle som uppstår för de närmaste tre månaderna, dels för hans eller hennes utresa ur Sverige. Har fartyget eller luftfartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på dennes vägnar svara för dessa kostnader, om det inte är uppenbart oskäligt.

Beslut om kostnadsansvar enligt 9 kap. 2 § UtlL får enligt 7 kap. 10 § UtlL (14 kap. 14 § NIPU) överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Sanktioner

I 10 kap. UtlL finns bl.a. bestämmelser om ekonomiska sanktioner mot de transportörer som inte har fullgjort sin kontrollskyldighet beträffande pass och de tillstånd som krävs för inresa i landet.

En transportör som inte har fullgjort denna skyldighet skall enligt 9 § (19 kap. 5 § NIPU) normalt betala en särskild avgift om beslut om avvisning har meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa

och beslutet har vunnit laga kraft eller har verkställts trots att det inte har vunnit laga kraft.

Om transportören visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige skall han emellertid inte betala någon särskild avgift. Detsamma gäller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Det rör sig här om samma typer av situationer som redogjorts för ovan i samband med befrielse från betalningsskyldighet för utlänningens återresa (prop. 2003/04:50 s. 65).

Den särskilda avgiften skall enligt 10 § (19 kap. 6 § NIPU) för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kr.

Om det kan antas att transportören skall betala en särskild avgift skall polismyndigheten i det polisdistrikt där inresan skedde enligt 7 kap. 7 d § UtlF göra den utredning som krävs och yttra sig över frågan. Transportören skall också ges tillfälle att yttra sig.

Frågan om transportören skall betala en särskild avgift prövas enligt 10 kap. 11 § UtlL (19 kap. 7 § NIPU) av den myndigheten som skall verkställa avvisningen. Avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller staten. Mål om uttagande av avgift handläggs som allmänt mål. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Beslut om särskild avgift får enligt 7 kap. 10 § UtlL (14 kap. 14 § NIPU) överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Transportörers uppgiftsskyldighet

Transportörer har en skyldighet att på begäran lämna vissa uppgifter om bl.a. sina passagerare till Polisen respektive Tullverket.

Enligt 25 § polislagen (1984:387) skall ett transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon – på begäran av en polismyndighet – skyndsamt lämna de aktuella uppgifterna om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretaget har – såvitt avser passagerare –

endast skyldighet att lämna namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning. Uppgifterna får begäras endast om de kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten.

Uppgifterna kan enligt 26 § polislagen lämnas på så sätt att de görs läsbara för polismyndigheten genom terminalåtkomst. Myndigheten får emellertid ta del av uppgifterna på detta sätt endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Den får inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter som hålls tillgängliga på detta sätt. Uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än genom terminalåtkomst skall omedelbart förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning eller lagföring av brott.

Motsvarande bestämmelser finns i 15 och 16 §§ lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen samt 23 och 24 §§ tullagen (2000:1281) beträffande transportörers skyldighet att lämna uppgifter till Tullverket.

Befälhavares skyldigheter

Luftfartyg

Som tidigare redogjorts för (se avsnitt 3.7.2) skall inresa och utresa över en yttre gräns normalt ske vid ett gränsövergångsställe. Befälhavaren på ett luftfartyg som kommer från en ort utanför Schengenstaterna skall enligt 5 kap. 11 § UtlF före ankomst underrätta flygplatschefen om ankomsten. Flygplatschefen skall in sin tur utan dröjsmål underrätta polismyndigheten om att ett luftfartyg kommer från eller avgår till en ort utanför Schengenstaterna.

Besättningsmän och passagerare på luftfartyg som kommer från en ort utanför Schengenstaterna kan emellertid enligt 5 kap. 4 § UtlF – om de har särskilda skäl – utan tillstånd av polismyndigheten resa in eller ut över en yttre gräns vid ett annat ställe än ett gränsövergångsställe. I ett sådant fall måste dock

befälhavaren på luftfartyget utan dröjsmål anmäla ankomsten och lämna uppgift om luftfartyget samt om personer ombord till polismyndigheten.

Fartyg

Befälhavaren, eller en representant för denne, på fartyg som kommer från utrikes ort skall enligt 5 kap. 12 § UtlF till Kustbevakningen lämna skriftliga uppgifter om fartyget, besättningen, passagerarna, destinationsorten, hamnar som skall angöras och planerad tidpunkt för utresa ur svenskt sjöterritorium. Detta skall ske senast 24 timmar före ankomst till destinationsorten och vid uppehåll på svenskt sjöterritorium, om det inte gäller en sådan oskadlig genomfart som avses i FN:s havsrättskonvention.

Befälhavaren, eller en representant för denne, skall också senast fyra timmar i förväg meddela ändrad tidpunkt för utresa. Han eller hon är också skyldig att omedelbart meddela ändringar av övriga uppgifter som har lämnats.

Uppgiftsskyldigheten gäller inte vid reguljär färjetrafik mellan Schengenstater. Vid övrig reguljär färjetrafik behöver inte uppgifter om passagerare lämnas. Upplysningsskyldigheten för fritidsfartyg och fiskefartyg är särskilt reglerad.

I 5 kap. 4 § UtlF görs också undantag från huvudregeln att inresa och utresa över en yttre gräns skall ske vid ett gränsövergångsställe i vissa fall för fartyg. Det gäller bl.a. under vissa omständigheter besättningsmän och passagerare på fartyg som kommer från utrikes ort. Befälhavaren, eller en representant för denne, skall i ett sådant fall utan dröjsmål anmäla ankomsten och lämna uppgift om fartyget samt om personer ombord till Kustbevakningen.

När det gäller medborgare som reser direkt in från eller ut till en Schengenstat på ett *fritidsfartyg* får dessa enligt 5 kap. 4 § UtlF resa in i eller ut ur Sverige vid annat ställe än ett gränsövergångsställe. De behöver inte heller anmäla ankomsten eller lämna andra uppgifter om fartyget eller personerna ombord.

Befälhavare på fritidsfartyg som kommer från eller reser till en ort utanför Schengenstaterna skall däremot enligt 5 kap. 13 § UtlF utan dröjsmål lämna uppgifter till Kustbevakningen om fartyget och om personer ombord samt om beräknad tidpunkt för utresa ur svenskt sjöterritorium.

Beträffande *fiskefartyg* som kommer från eller avgår till en ort utanför Schengenstaterna skall befälhavare, eller en representant för denne, enligt 5 kap. 14 § UtlF senast sex timmar i förväg anmäla fartygets ankomst och planerad avgång till Kustbevakningen. Samtidigt skall uppgifter lämnas om passagerare och om förändringar i besättningen.

5 Behandling av personuppgifter och sekretess

5.1 Behandling av personuppgifter

5.1.1 Allmänt

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter kallas dataskyddsdirektivet och är införlivat i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204, PUL). PUL innehåller endast generella bestämmelser. Särregler finns i särskilda författningar, s.k. registerförfattningar. Om reglerna i dessa andra författningar avviker från PUL, skall särreglerna gälla (PUL 2 §).

PUL använder sig inte av termen register trots att dataskyddsdirektivet innehåller denna term. Som skäl för detta angavs följande i samband med införlivandet av dataskyddsdirektivet (prop. 1997/98:44 s. 39):

Användningen i den nuvarande datalagen av begreppet register vid automatisk databehandling har med fog kritiserats för att vara otidsenlig. På grund av den tekniska utvecklingen har det i en sammansatt och komplex datormiljö blivit allt svårare att fastställa vad som är ett register i förhållande till ett annat. Det har också vuxit fram allt flexiblare och kraftfullare metoder för att med hjälp av datorer söka och hantera uppgifter som inte finns i någon registerstruktur. Det är därför en fördel att den nya generella lagen

omfattar all automatiserad behandling av personuppgifter utan hänsyn till det föråldrade registerbegreppet.

Det nu sagda hindrar givetvis inte att det som faktiskt är ett regelrätt datoriserat register också kallas för det. Flertalet särskilda registerförfattningar rör just upprättandet och förandet av traditionella datoriserade register. Registerformen har därvid ofta valts medvetet för att skapa förutsägbarhet och säkerhet beträffande de uppgifter som behandlas med hjälp av datorer; uppgifterna skall läggas in i ett på visst sätt strukturerat register och får tas fram med hjälp av vissa angivna sökkriterier.

I PUL anges i stället att lagen gäller dels för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad, dels för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). Med behandling (av personuppgifter) avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring (3 §). Något krav på viss varaktighet av t.ex. lagring av uppgifter uppställs inte.

5.1.2 Polisens registerförfattningar

Det finns en rad författningar utöver PUL som regleras Polisens möjligheter att behandla personuppgifter och föra olika slags register. Det rör sig om

- polisdatalagen (1998:622),
- lagen (1998:620) om belastningsregister,
- lagen (1998:621) om misstankeregister,
- lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och
- polisdataförordningen (1999:81).

Lagarna om belastningsregister, misstankeregister och om Schengens informationssystem behandlar just dessa tre register. Polisdatalagen med därtill kopplad förordning gäller vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten för att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Lagen gäller också behandling av vissa personuppgifter i det s.k. spårregistret. Lagen gäller inte behandling som företas med stöd av de tre tidigare nämnda registerförfattningarna.

5.2 Sekretess

5.2.1 Allmänna handlingar och deras offentlighet

Allmänna handlingar

Med *handling* förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är *allmän* om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

När det gäller frågan om en handling skall anses *förvarad* hos en myndighet anses en sådan upptagning som nyss nämnts förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En samman-

ställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

Frågan om förvaring av en sammanställning skall alltså bedömas med hänsyn till om myndigheten faktiskt disponerar över rätten och möjligheten att överföra upptagningen till en form som går att läsa eller på något annat sätt uppfatta. När det gäller information som finns i en myndighets datasystem är huvudprincipen att allmänheten skall ha tillgång till en upptagning i samma utsträckning som myndigheten själv. Detta medför att myndigheten måste använda funktionerna i sitt datasystem för att ta fram begärd information, även om myndigheten själv inte har någon anledning att ta fram uppgifterna för sin verksamhet. Det skall dock röra sig om rutinbetonade åtgärder. Detta innebär att utformningen av ett register såvitt avser bl.a. sökbegrepp påverkar vilken sammanställning av uppgifter som kan komma att bli en allmän handling.

Vad gäller frågan när en handling skall anses *inkommen* så gäller enligt 2 kap. 6 § första stycket TF i fråga om nu aktuella upptagningar att de anses inkomna till myndighet när annan har gjort dem tillgängliga för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF (se ovan). När det gäller register anses enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF en handling *upprättad* när handlingar har färdigställts för anteckning eller införing.

Utlämnande av allmänna handlingar

När det gäller rätt att ta del av allmänna handlingar, har varje svensk medborgare enligt 2 kap. 1 § TF som huvudregel rätt att ta del av dessa. Denna rätt att ta del av handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF begränsas endast i vissa särskilt angivna fall, bl.a. om det är påkallat med hänsyn till intresset att

förebygga eller beivra brott eller skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Utlänningar är enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF likställda med svenska medborgare om inte annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag. Det finns inte några bestämmelser som begränsar utländska medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar. Utländska medborgare har alltså rätt att ta del av sådana handlingar i samma utsträckning som svenska medborgare.

En myndighet skall enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (SkrL) på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. På begäran av en annan myndighet skall myndigheten enligt 15 kap. 5 § SkrL lämna uppgift som den förfogar över utom i undantagsfall motsvarande dem som gäller för enskilda.

5.2.2 Vad innebär sekretess?

Sekretessen innebär enligt 1 kap. 1 § andra stycket SkrL att det råder förbud mot att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller på något annat sätt.

Sekretess för en uppgift hos en myndighet gäller inte enbart gentemot enskilda utan även gentemot andra myndigheter. Enligt 1 kap. 3 § första och andra stycket SkrL får en sekretessbelagd uppgift hos en myndighet inte röjas för en annan myndighet eller för annan verksamhetsgren inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Det finns emellertid undantag från sekretessen för uppgiftsutbyte mellan myndigheter. Enligt 14 kap. 1 § SkrL hindrar sekretess bl.a. inte att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag och förordning. I 14 kap. 2 § SkrL regleras uppgiftslämnande i olika

situationer. Paragrafen är subsidiär till 1 §. Bestämmelsen möjliggör i många fall uppgiftslämnande mellan myndigheter bl.a. när syftet är att bekämpa eller beivra brott. Det finns också en generalklausul i 14 kap. 3 § SekrL enligt vilken sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Vissa områden har dock undantagits från tillämpningen av generalklausulen. Generalklausulen får inte heller tillämpas om det strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av PUL.

5.2.3 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

Sekretessbestämmelserna har byggts upp med hjälp av tre olika slags rekvisit. Dessa anger föremålet för sekretessen, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

Med *föremålet* för sekretessen avses vilken slags uppgift som sekretessbestämmelsen avser.

Sekretessens *räckvidd* är, om inget annat anges, hela den offentliga förvaltningen och därmed jämställda organ och verksamheter. Vanligtvis anger emellertid sekretessbestämmelserna en mer begränsad räckvidd. Detta uttrycks på så sätt att sekretess gäller i en viss verksamhet eller i ett ärende av angivet slag. Undantagsvis hänvisas till en viss bestämd myndighet. På det sättet inskränks sekretessen till information som hör samman med verksamheten, ärendet eller myndigheten. Detta brukar kallas primär sekretess.

Sekretessen kan emellertid spridas utanför det primära sekretessområdet med stöd av s.k. överföringsbestämmelser. Detta kallas sekundär sekretess. Den sekundära sekretessen innebär att en uppgift som är hemlig hos en myndighet också är det hos en annan myndighet som tar emot uppgiften. Den innebär även att en tjänsteman som muntligen får del av en sekretessbelagd uppgift från ursprungsmyndigheten har tystnadsplikt. Sekretessens anknytning till uppgiften medför dessutom att den sekundära sekretessen gäller i fråga om en ny

handling till vilken en sekretessbelagd uppgift har förts över från den inlånade handlingen eller från det muntliga meddelandet.

När det gäller sekretessens *styrka* är strävan – med offentlighetsprincipen som utgångspunkt – att sekretess endast skall gälla i den omfattning som är nödvändig för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Det finns skaderekvisit av två huvudtyper. Det första är det raka skaderekvisitet som kan sägas innebära en presumtion för offentlighet. I det fallet föreligger sekretess om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften lämnas ut. Den andra typen – det omvända skaderekvisitet – innebär däremot att sekretess är huvudregel. En uppgift får då endast lämnas ut om det står klart att ingen skada därigenom uppkommer. Det förekommer också sekretessbestämmelser som saknar skaderekvisit. Sekretessen är då absolut.

Sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar är vanligtvis begränsade i tid. Sekretessen kan emellertid upphöra tidigare om det vid en sedvanlig prövning visar sig att det inte längre finns skäl för sekretess. För personliga förhållanden är sekresstiden ofta högst 70 år, för Sveriges utrikesförhållanden och totalförsvaret består sekretessen vanligen i högst 40 år medan enskilda ekonomiska förhållanden skyddas i högst 20 år. Beräkningen av sekresstiden sker enligt 1 kap. 10 § SekrL normalt från handlingens tillkomst. När det gäller diarium, journal och register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden dock från det att uppgiften fördes in i handlingen.

6 Överväganden och förslag

6.1 Skälen för regler om uppgiftsskyldighet

Det finns såväl i Sverige som inom EU stor enighet om att invandringen från tredje land skall vara reglerad och att fri rörlighet mellan medlemsstaterna skall gälla. För att hindra människosmuggling, förebygga hot mot inre säkerhet och skydda allmän ordning måste emellertid vissa åtgärder vidtas. Som ett redskap i det arbetet ingår att kontrollera de yttre gränserna.

Direktivet om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare har som syfte att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. Översändande av uppgifter om passagerare skall ge tillräcklig tid för kontroll av varje passagerare. Direktivet skall också användas i kampen mot terrorismen.

Direktivet förutsätter att regler om uppgiftsskyldighet för transportörer med därtill kopplad sanktionsmöjlighet finns. Det finns inte några sådana regler i svensk rätt. Svensk grundlag utgör inte något hinder mot sådana regler, som skall utformas och tillämpas så att de inte inverkar på de åtaganden som gjorts enligt Genèvekonventionen eller andra folkrättsliga åtaganden. Regler om uppgiftsskyldighet för transportörer med därtill kopplad sanktionsmöjlighet, bör därför införas i svensk rätt.

En stor mängd människor söker sig idag av olika anledningar till bl.a. Europa. En del av dessa människor lämnar sitt hemland eller

dess närområde och beviljas – efter att ha sökt asyl – flyktingstatus eller skydd på annan grund. Andra – utan sådana behov – lämnar sitt hemland för att söka en bättre eller tryggare tillvaro någon annanstans.

En stor del av migrationen sker emellertid på ett sätt som strider mot det grundläggande i mottagarländernas regelverk och i deras invandringspolitik. De västeuropeiska länderna har, vart och ett men på olika sätt, någon slags reglering av sin invandring. Till detta kommer det arbete som pågår för att kunna förverkliga den fria rörligheten inom Schengenområdet och så småningom inom hela EU.

Avsaknaden av dokument, förekomsten av falska eller förfälskade sådana, omsättningen av handlingar på nytt samt människosmuggling över yttre gräns har lett till ett behov av vissa åtgärder inom den gemensamma europeiska politiken för asyl och invandring. Ytterligare skäl för åtgärder på detta område är de senaste årens terrorattacker i bl.a. New York, Madrid och London. Att ålägga transportörer att lämna uppgifter om sina passagerare är en av dessa åtgärder. Det bör noteras att med transportör avses i detta sammanhang – till skillnad från vad som i övrigt gäller transportörsansvaret – endast fysiska eller juridiska personer som bedriver yrkesmässig persontrafik **luftvägen**.

Direktivet om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (direktivet) har som syfte att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. Översändande av uppgifter om passagerare skall ge tillräcklig tid för en detaljerad och utförlig kontroll av varje passagerare. Direktivet skall också användas i kampen mot terrorismen.

Genom förbättrade gränskontroller ökar möjligheten att motverka organiserade smugglingsaktioner och att människor utan skyddsbehov luras att till smugglare betala stora summor för att sedan bli avvisade av gränskontrollmyndigheterna. Förbättrade gränskontroller innebär även att möjligheterna ökar att tidigt kunna identifiera eventuella terrorister och avvärja nya terrordåd.

Regler om skyldighet att lämna uppgifter om passagerare är inte någon ny företeelse i svensk rätt. Sådana regler har länge funnits beträffande befälhavare. Redan när Sverige tillträdde den nordiska passkontrollöverenskommelsen år 1958 infördes en uppgiftsskyldighet för befälhavare på fartyg, som ankom från utrikes ort.

I dag finns en skyldighet att lämna uppgifter om passagerare för såväl befälhavare på luftfartyg, som kommer från en ort utanför Schengenstaterna, som för befälhavare – eller representant för denne – på fartyg som kommer från utrikes ort (5 kap. 4, 11 och 12 §§ UtlF). Uppgiftsskyldigheten gäller dock inte vid reguljär färjetrafik och är särskilt reglerad beträffande fritids- och fiskefartyg (5 kap. 4, 13 och 14 UtlF).

När det gäller transportörer har regler om uppgiftsskyldighet funnits i närmare tio år. Uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter om passagerarnas namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning och får endast begäras om de kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten (25 och 26 §§ polislagen, 15 och 16 §§ lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen samt 23 och 24 §§ tullagen). Uppgiftsskyldigheten är inte ekonomiskt sanktionerad.

Direktivet förutsätter att regler om uppgiftsskyldighet för transportörer med därtill kopplad sanktionsmöjlighet finns. För att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet är det en förutsättning att regler av detta slag finns i svensk rätt. Den uppgiftsskyldighet för transportörer som finns idag gäller inte samtliga uppgifter som behandlas i direktivet. Syftet med och förutsättningarna för uppgiftslämnandet skiljer sig dessutom åt. Det är inte heller kopplat någon sanktionsmöjlighet till de befintliga reglerna. Dessa regler är alltså inte tillräckliga för att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet.

Det finns således flera skäl som talar för att transportörerna skall ha en uppgiftsskyldighet avseende sina passagerare och att denna skyldighet skall vara ekonomiskt sanktionerad. I samband med att transportörsansvaret utvidgades den 1 juli 2004 gjorde

regeringen den bedömningen att svensk grundlag inte utgör något hinder mot regler om att transportören skall ha ett rimligt ansvar för kontrollen av resehandlingar (prop. 2003/04:50 s. 55). Svensk grundlag utgör inte heller något hinder mot den typ av regler som det nu aktuella EG-direktivet föreskriver. Dessa regler skall naturligtvis utformas och tillämpas så att de inte inverkar på de åtaganden som gjorts enligt Genèvekonventionen eller andra folkrättsliga åtaganden. Det finns alltså grundläggande förutsättningar för att införa regler om en uppgiftsskyldighet för transportörer som kopplas till en sanktionsmöjlighet.

6.2 Uppgiftsskyldighetens innebörd och omfattning

Förslag: Transportörer, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, skall före avslutande av incheckningen – på begäran av en polismyndighet – översända information om de ankommande passagerarna. Den information som skall översändas är uppgifter om

- nummer på och typ av resehandling som används,
- medborgarskap,
- fullständigt namn,
- födelsedatum,
- gränsövergångsstället för inresa,
- transportkod,
- avgångs- och ankomsttid för transporten,
- det totala antalet passagerare vid transporten och
- ursprunglig ort för ombordstigning.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 3 i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörerna att – på begäran av de myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna – senast vid slutet av incheckningen över-

sända viss information om de passagerare som de kommer att befordra till ett godkänt gränsövergångsställe genom vilket dessa personer kommer att resa in på en medlemsstats territorium. Den aktuella informationen är uppgifter om nummer på och typ av resehandling som används, medborgarskap, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället för inresa till medlemsstaternas territorium, transportkod, avgångs- och ankomsttid för transporten, det totala antalet passagerare vid transporten och ursprunglig ort för ombordstigning.

I direktivet, i vilket samtliga EU-stater deltar, definieras yttre gräns som medlemsstaternas yttre gränser till tredje länder. Direktivet utgör en sådan utveckling av bestämmelserna i Schengenkonventionen som innebär att Island och Norge deltar i direktivet och där jämföras med medlemsstaterna; allt i enlighet med de avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen som dessa länder har slutit med konventionsstaterna. Uppgiftsskyldigheten gäller således för transportörer, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna.

Översändandet av information skall enligt direktivet ske efter begäran av ”de myndigheter som ansvarar för personkontrollen” vid de yttre gränserna. I Sverige är det enligt 5 kap. 1 § UtL (9 kap. 1 § NIPU) Polisen, dvs. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, som har huvudansvaret för in- och utresekontrollen av personer vid de yttre gränserna. Det bör därför vara de aktuella polismyndigheterna som har möjlighet att begära uppgifter enligt direktivet. Polisen och Tullverket har träffat en central överenskommelse om samverkan vad gäller person- och tullkontroll vid yttre gräns. F.n. ansvarar emellertid inte Tullverket för personkontroll vid någon flygplats. Om Tullverket eller någon annan myndighet framöver skulle få ett sådant ansvar bör regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att en sådan myndighet får begära uppgifter enligt direktivet.

I den svenska versionen av direktivet anges att översändandet av information skall ske senast vid ”slutet av incheckningen”.

Vad som avses med detta uttryck är emellertid oklart. I den engelska versionen av direktivet talas om "by the end of check in", dvs. vid slut(fasen) av incheckningen, medan den franska versionen anger "avant la fin de l'enregistrement", dvs. före avslutandet av incheckningen. Den skillnad som kan skönjas mellan de olika versionerna är hårfin. Den franska versionen är emellertid den mest exakta, varför det ter sig som mest ändamålsenligt att använda sig av den betydelsen av uttrycket.

Som konstaterats i föregående avsnitt finns inte regler av det slag som direktivet föreskriver i svensk rätt, varför Sverige måste införa sådana regler för att uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet.

6.3 Ekonomiska sanktioner

Förslag:

- Transportörer som genom fel eller försummelse har underlåtit att lämna uppgifter enligt direktivet eller som har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter skall betala en särskild avgift.
- Den särskilda avgiften skall bestämmas till högst 46 000 kronor för varje resa som har gjorts utan att de aktuella uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om uppgifterna har lämnats inkorrekt.
- Beslut om särskild avgift skall fattas av den polismyndighet som har begärt uppgifterna.
- Beslut om särskild avgift skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

6.3.1 Allmänt om utformningen av reglerna om de ekonomiska sanktionerna

Det är viktigt att regelverk på olika områden är enhetligt utformade. Reglerna blir då lättare att tillämpa och mer förutsägbara för mottagaren. När det gäller transportörsansvaret finns

sedan den 1 juli 2004 regler om ekonomiska sanktioner mot transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet beträffande bl.a. pass och andra tillstånd som krävs för inresa i landet. För att tillgodose kravet på en enhetlig utformning bör bestämmelserna om ekonomiska sanktioner mot transportörer som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet så långt som möjligt utformas i enlighet med vad som gäller sanktioner mot transportörer som brister i sin kontrollskyldighet.

6.3.2 Val av sanktionsform

Böter, sanktionsavgifter, företagsbot och vite är olika former av ekonomiska sanktioner.

Böter är en straffrättslig påföljd, som kan åläggas genom dom, strafföreläggande eller ordningsföreläggande. Direktivet ger inte någon grund för några straffrättsliga påföljder. Detsamma gäller de rättsakter som direktivet kompletterar – Schengenkonventionen och direktivet om transportörsansvar. Böter är därför inte någon tänkbar sanktionsform i detta sammanhang.

Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som är avsedd att tillämpas vid allvarliga brott i näringsverksamhet och som har en bestraffande funktion riktad mot den näringsidkare i vars verksamhet brott har begåtts. Även denna sanktionsform förutsätter alltså en kriminalisering av situationer när transportörer brister i sin uppgiftsskyldighet. Företagsbot är därför inte heller någon aktuell sanktionsform.

Med *sanktionsavgifter* menas sådana särskilda avgifter som utgör en ekonomisk sanktion vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, böter och förverkande. Avgifterna är knutna till vissa bestämmelser på ett sådant sätt att en överträdelse av bestämmelsen medför skyldighet att betala avgift till det allmänna. Sanktionsavgifter drabbar den som bedriver den verksamhet inom vars ram överträdelsen har inträffat. Skyldighet att betala avgifterna åläggs vanligen enligt strikt ansvar. Ett exempel på sanktionsavgift på utlänningsrättens område är den särskilda avgift som transportörer skall betala enligt 10 kap. 9 § UtlL

(19 kap. 5 § NIPU), om de inte har fullgjort sin kontrollskyldighet. Ett annat exempel är den särskilda avgift som enligt 10 kap. 7 § UtIL (20 kap. 12 § NIPU) skall betalas av en fysisk eller juridisk person som har en utlänning utan arbetstillstånd i sin tjänst.

Vite är ett ekonomiskt påtryckningsmedel för att få någon att vidta en åtgärd eller underlåta något. Det kan användas mot såväl fysiska som juridiska personer. Möjligheten att förelägga vite går ofta tillbaka på generella regler av något slag, ofta av förbuds-karaktär, men måste inte ha den konstruktionen.

Transportörer som brister i sin kontrollskyldighet åläggs en särskild avgift (sanktionsavgift). Den arbetsgrupp som regeringen hade tillsatt för att utreda utlänningslagens bestämmelser om transportörsansvaret angav i departementspromemorian Transportörsansvaret i utlänningslagen (Ds 2001:74) bl.a. att såväl sanktionsavgifter som vite kan användas mot både fysiska och juridiska personer. Det angavs vidare att vite innebär ett mer omständligt förfarande, eftersom det först måste föreläggas och sedan överträdas för att kunna dömas ut. Därför gjorde arbetsgruppen den bedömningen att den lämpligaste sanktionsformen var en särskild avgift (sanktionsavgift). Regeringen instämde i arbetsgruppens val av sanktionsform (prop. 2003/04:50 s. 63).

Som tidigare har redogjorts för bör bestämmelserna om ekonomiska sanktioner mot transportörer som brister i sin uppgiftsskyldighet så långt som möjligt utformas i enlighet med vad som gäller transportörer som brister i sin kontrollskyldighet. Det val av sanktionsform som gjorts i sist nämnda fall förefaller dessutom vara det mest ändamålsenliga. Samma sanktionsform bör därför väljas i detta fall. En särskild avgift bör således åläggas transportörer som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet.

Transportörer som har brustit i sin kontrollskyldighet har ålagts ett strikt ansvar. Under vissa omständigheter kan de dock befrias från avgift. För att uppnå en enhetlig lagstiftning skulle det krävas att även transportörer som brister i sin uppgiftsskyldighet åläggs ett strikt ansvar med möjlighet till avgiftsbefrielse i vissa fall. De rättsakter som ligger till grund för re-

spektive sanktion skiljer sig emellertid åt i detta avseende. Varken Schengenkonventionen eller direktivet om transportörsansvar anger vilken typ av ansvar som skall åläggas transportören. Detta har i stället överlämnats till respektive medlemsstat att själva besluta om. I artikel 4 i det nu aktuella direktivet anges emellertid att medlemsstaterna skall införa påföljder för transportörer som genom **fel eller försummelse** har underlåtit att lämna uppgifter eller som lämnar ofullständiga eller felaktiga uppgifter. Att ålägga transportörerna ett strikt ansvar skulle i denna situation innebära att det infördes strängare regler på området än vad direktivet förutsätter. Något skäl för detta har inte framkommit. Den aktuella bestämmelsen bör därför i stället utformas i enlighet med vad som föreskrivs i direktivet.

Sanktionsavgifter faller under riksdagens normgivningskompetens enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. Enligt 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen får riksdagen bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen. Bestämmelsen har dock inte ansetts omfatta sanktionsavgifter (se prop. 1983/84:192 s. 31, 37 och 43 samt prop. 1993/94:68 s. 71-73). Riksdagen kan delegera normgivningskompetens också med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen får delegering ske inom vissa särskilt angivna ämnesområden, utom såvitt avser frågor om skatt eller annan rättsverkan av brott än böter. Den här aktuella sanktionsavgiften kan emellertid inte anses hänförlig till något av de ämnesområden som räknas upp i bestämmelsen. Således är normgivningskompetensen i förevarande fall exklusivt förbehållen riksdagen. Detta innebär att de närmare förutsättningarna för åläggande av avgiftsskyldighet bör framgå direkt av lagtexten.

6.3.3 Förutsättningar för åläggande av avgift

Ekonomiska sanktioner skall enligt direktivet åläggas de transportörer som genom fel eller försummelse har underlåtit att lämna uppgifter eller som lämnar ofullständiga eller felaktiga uppgifter.

Transportören skall – på begäran av polismyndighet – före avslutandet av incheckningen översända information om passagerarna. Om transportören inte fullgör sin uppgiftsskyldighet kommer det att vara den polismyndighet som har begärt uppgifterna som upptäcker detta senast i samband med inresekontrollen av passagerarna. Denna polismyndighet bör därför pröva frågan om åläggande av avgift. Om Tullverket eller någon annan myndighet framöver kommer att ansvara för personkontrollen vid flygplats vid yttre gräns och ha rätt att begära uppgifter enligt direktivet, bör i stället den myndigheten pröva frågan om åläggande av avgift. Innan beslut i frågan fattas bör transportören ges tillfälle att yttra sig.

Det krävs enligt direktivet att fel eller försummelse har lett till att transportören har brutit i sin uppgiftsskyldighet för att denne skall åläggas en ekonomisk sanktion. Transportören har normalt sett möjlighet att lämna uppgifter i enlighet med direktivets bestämmelser. Därför finns det en presumtion för att fel eller försummelse ligger bakom en brist i detta avseende. Det kan emellertid finnas andra orsaker till att en transportör inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet. Det kan t.ex. vara så att det har skett ett tekniskt fel vid överföringen av uppgifterna. Det kan också undantagsvis finnas situationer när personer tillåts resa in över yttre gräns utan pass. Det kan t.ex. röra sig om naturkatastrofer. Det kan också förekomma situationer då en person som saknar resehandlingar eller har resehandlingar som är uppenbart falska har tillåtits stiga ombord eftersom transportören har gjort bedömningen att skyddsbehov föreligger, men har haft svårt att komma i kontakt med någon myndighet eller UNHCR. Om det finns goda grunder för transportörens bedömning, kan detta medföra att det bedöms som oskäligt att ta ut en särskild avgift för att transportören har brutit mot sin kontrollskyldighet. I en sådan situation kan transportören inte anses ha handlat felaktigt eller försumligt för att han inte har översänt fullständig information om den aktuella passageraren.

Transportören bör – i enlighet med vad som i övrigt gäller för transportörsansvaret – ha bevisbördan för att han har fullgjort

sin uppgiftsskyldighet. Transportören är ju den part som bäst har möjlighet att ta reda på vad som har förevarit, redogöra för sina rutiner och visa anteckningar eller eventuellt kopior av handlingar.

6.3.4 Avgiftens storlek

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de ekonomiska sanktionerna är avskräckande, effektiva och proportionella. I direktivet lämnas två alternativ för hur påföljdens storlek skall bestämmas; ett maximibelopp för sådana påföljder eller ett minimibelopp. Beloppen skall fastställas för varje resa som har gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om uppgifterna har lämnats inkorrekt. Om ett maximibelopp väljs får detta inte understiga 5 000 euro. Om i stället ett minimibelopp väljs får detta inte understiga 3 000 euro. I bägge fallen gäller som alternativ till beloppen i euro motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning samma dag som direktivet trädde i kraft, dvs. den 5 september 2004.

När det gäller transportörer som brister i sin kontrollskyldighet skall den särskilda avgiften för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kronor. Direktivet om transportörsansvar ger medlemsstaterna tre alternativa sätt att bestämma påföljdens storlek. Två av dessa alternativ överensstämmer med vad som föreskrivs i det nu aktuella direktivet. Det tredje alternativet är att bestämma ett maximibelopp, när schablonbelopp tillämpas, som för varje överträdelse inte understiger 500 000 euro (eller motsvarande) oberoende av det antal personer som har befordrats. I departementspromemorian Transportörsansvaret i utlänningslagen (Ds 2001:74, s. 118) gjordes följande bedömning angående vilket av alternativen som borde väljas.

Vi har inte ens övervägt att välja det tredje alternativet. Att välja det andra alternativet (minimibeloppet; min anmärkning) skulle innebära att transportörer skulle riskera att få betala ett belopp mot-

svarande f.n. minst 27 000 kronor för varje utlänning som de transporterade till Sverige utan erforderliga resehandlingar. En sådan avgift skulle kunna framstå som orimligt hög när det gäller mindre allvarliga överträdelser av kontrollskyldigheten. Vi har därför stannat för det första alternativet, vilket ger den beslutande myndigheten större utrymme att beakta olika omständigheter vid bestämmandet av avgiftens storlek. Denna får dock högst uppgå till ett belopp motsvarande f.n. ca 46 000 kronor (5 000 euro).

Regeringen instämde i valet av alternativ för bestämmande av avgiftens storlek (prop. 2003/04:50 s. 67). Regeringen ansåg vidare att avgiften skulle bestämmas i svenska kronor eftersom Sverige inte deltar i den ekonomiska och monetära unionens (EMU) tredje fas och inte heller har något växelkurssamarbete med länderna som deltar i EMU.

Det alternativ som har valts för bestämmande av avgiftens storlek såvitt avser transportörer som brister i sin kontrollskyldighet framstår av skäl motsvarande dem som har anförts i det sammanhanget som det klart mest lämpliga alternativet även beträffande transportörer som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet. Med hänsyn till detta och till kravet på ett enhetligt utformat regelverk bör detta alternativ väljas. Således bör det fastställas ett maximibelopp för varje resa som har gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om uppgifterna har lämnats inkorrekt.

Den särskilda avgiften bör – i enlighet med vad som gäller för den särskilda avgiften för transportörer som brister i sin kontrollskyldighet – bestämmas i svenska kronor. Maximibeloppet bör även beträffande denna avgift bestämmas till 46 000 kronor, motsvarande drygt 5 000 euro vid direktivets ikraftträdande.

Avgifter som motsvarar eller ligger i närheten av maximibeloppet är avsedda för de grava fallen. Det kan röra sig om upprepade överträdelser eller fall som rör ett stort antal personer och där ingen rimlig förklaring finns till att de aktuella uppgifterna inte har lämnats. När det gäller normala fall bör emellertid en betydligt lägre avgift kunna fastställas. Direktivets föreskrift om

att sanktionerna skall vara avskräckande, effektiva och proportionerliga måste dock alltid beaktas.

6.3.5 Rättsmedel

Medlemsstaterna skall enligt artikel 5 i direktivet se till att det i deras lagar och andra författningar föreskrivs rätt till effektiva rättsmedel för de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder vidtagits i syfte att ålägga dem påföljder.

Förslaget innebär att den aktuella polismyndigheten skall fatta beslut om den särskilda avgiften. Beslut om särskild avgift för transportörer som brustit i sin kontrollskyldighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs det prövningstillstånd. En motsvarande ordning för de nu aktuella avgifterna skulle uppfylla direktivet krav på effektiva rättsmedel för de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder vidtagits i syfte att ålägga dem påföljder. En sådan ordning bör därför införas även beträffande dessa avgifter.

6.4 Behandling av uppgifter

6.4.1 Insamling och överföring av uppgifter

Förslag: Transportörerna skall fullgöra sin uppgiftsskyldighet genom att samla in uppgifter och sedan elektroniskt översända dessa till Rikspolisstyrelsen.

Om det är omöjligt med elektronisk överföring skall transportörerna översända uppgifterna på annat lämpligt sätt, t.ex. via telefax.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 6 punkten 1 andra stycket i direktivet se till att vissa uppgifter om passagerarna samlas in av transportörerna och överförs elektroniskt eller, om detta är omöjligt, på annat lämpligt sätt till de myndigheter som ansvarar

för genomförandet av gränskontroller vid de yttre gränser som passagerarna passerar vid sin inresa på en medlemsstats territorium. Det rör sig om uppgifter om nummer på och typ av resehandling som används, nationalitet, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället för inresa till medlemsstaternas territorium, transportkod, avgångs- och ankomsttid för transporten, det totala antalet passagerare vid transporten och ursprunglig ort för ombordstigning.

Som föreslagits i avsnitt 6.2 skall transportörer, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, före avslutandet av incheckningen – på begäran av aktuell polismyndighet – översända information. Informationen bör översändas till Rikspolisstyrelsen som skall spara uppgifterna i ett register, se vidare avsnitt 6.4.2.

Som följer av direktivet skall informationen i första hand överföras elektroniskt. Med hänsyn till att uppgifterna skall översändas till Rikspolisstyrelsen och sedan sparas i ett register, finns ingen anledning att förordna att transportörerna skall kunna lämna uppgifterna på så sätt att de görs läsbara genom s.k. terminalåtkomst.

Elektronisk överföring torde för det mesta inte möta några hinder. Om det undantagsvis är omöjligt får emellertid ett annat lämpligt alternativ väljas. Ett sådant alternativ kan vara överföring av uppgifterna per telefax.

6.4.2 Passagerarregister

Förslag:

- Rikspolisstyrelsen skall spara de uppgifter som transportörerna översänder till dem i ett register, passagerarregistret.
- Uppgifterna i passagerarregistret skall gallras inom 24 timmar efter översändandet om inte uppgifterna behövs för att en polismyndighet skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter. Uppgifterna i registret får i ett sådant fall stå kvar till dess att polismyndighetens uppgifter är slutförda.
- En ny registerförfattning som behandlar passagerarregistret, lagen om passagerarregister, bör införas.
- Sekretess skall – utöver till skydd för den brottsbekämpande verksamheten enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen och för utländska medborgare enligt 7 kap. 14 § samma lag – gälla i verksamhet som gäller förande och uttag ur passagerarregistret för uppgift om enskilds namn och födelsedatum. Sekretess i denna verksamhet skall också gälla för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

De myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna skall enligt artikel 6 punkten 1 andra stycket i direktivet spara uppgifterna i ett tillfälligt register. När passagerarna har rest in i landet skall dessa myndigheter enligt tredje stycket radera uppgifterna inom 24 timmar efter översändandet om inte uppgifterna behövs senare för att de skall utföra sina lagstadgade uppgifter enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt dataskyddsdirektivet.

Är personuppgiftslagen tillämplig på registret?

Dataskyddsdirektivet är införlivat i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204, PUL). I direktivet om uppgiftsskyldighet talas om att de aktuella uppgifterna skall sparas i ett "tillfälligt register". PUL använder sig inte av termen register trots att dataskyddsdirektivet innehåller denna term. I PUL anges i stället att lagen gäller dels för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad, dels för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring (3 §). Något krav på viss varaktighet av t.ex. lagring av uppgifter uppställs inte. I det aktuella registret kommer uppgifter att registreras och lagras samt sannolikt också behandlas på annat sätt. PUL är därför tillämplig på registret.

Uppgifterna kan svårligen föras in i något befintligt register. I stället måste ett nytt register inrättas. Som beteckning på detta register föreslås *passagerarregistret*.

Krävs en ny registerförfattning?

PUL innehåller endast generella bestämmelser. Särregler finns i särskilda författningar, s.k. registerförfattningar. Om reglerna i dessa andra författningar avviker från PUL, skall särreglerna gälla (PUL 2 §).

De regler som behandlar just passagerarregistret, bl.a. vilka personuppgifter som får behandlas och gallringsfrister, måste därför finnas i en registerförfattning. Detta kan ske genom att

regler införs i en befintlig författning eller att en ny registerförfattning som endast behandlar passagerarregistret skapas.

Det finns en rad författningar utöver PUL som reglerar Polisens möjligheter att behandla personuppgifter och föra olika slags register. Det rör sig om polisdatalagen, lagen om belastningsregister, lagen om misstankeregister, lagen om Schengens informationssystem och polisdataförordningen.

Lagarna om belastningsregister, misstankeregister och om Schengens informationssystem behandlar just dessa tre register. Det är därför inte lämpligt att föra in bestämmelser om passagerarregistret i dessa författningar.

Polisdatalagen med därtill kopplad förordning gäller vid behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. Syftet med behandlingen av personuppgifter är i detta fall att underlätta verkställande av personkontroller vid de yttre gränserna för att mer effektivt kunna förbättra gränskontrollerna samt bekämpa den olagliga invandringen och terrorismen. Gränskontrollverksamhet innefattar såväl migrationskontroll som brottsbekämpning. Passagerarregistret kan därför inte heller behandlas i polisdatalagen, som ju endast gäller den brottsbekämpande verksamheten. En ny registerförfattning, lagen om passagerarregister, måste alltså skapas. Polisdatalagen skall inte gälla för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen om passagerarregister.

Kommer sammanställningar av uppgifter ur passagerarregistret att vara allmän handling?

Passagerarregistret kommer enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) att vara att betrakta som en allmän handling. Enskilda kommer således att ha rätt att ta del av uppgifter i registret förutsatt att de inte omfattas av sekretess (2 kap. 1 och 2 §§ TF).

En fråga som uppkommer när uppgifter finns i en upptagning för automatiserad behandling är i vilken utsträckning som

enskilda kan kräva att myndigheten gör sammanställningar av uppgifter. En sammanställning anses förvarad hos en myndighet om myndigheten faktiskt disponerar över rätten och möjligheten att överföra upptagningen till en form som går att läsa eller på något annat sätt uppfatta, se 2 kap. 3 § TF. När det gäller information som finns i en myndighets datasystem är huvudprincipen att allmänheten skall ha tillgång till en upptagning i samma utsträckning som myndigheten själv. Detta medför att myndigheten måste använda funktionerna i sitt datasystem för att ta fram begärd information, även om myndigheten själv inte har någon anledning att ta fram uppgifterna för sin verksamhet. Det skall dock röra sig om rutinbetonade åtgärder. Detta innebär att utformningen av ett register såvitt avser bl.a. sökbegrepp påverkar vilken sammanställning av uppgifter som kan komma att bli en allmän handling.

När det gäller passagerarregistret är det nödvändigt att alla slag av uppgifter kan användas som sökbegrepp om Polisen skall ha avsedd nytta av uppgifterna. Av samma anledning bör samtliga uppgifter kunna redovisas när ett av sökorden anges. Det innebär att vilken sammanställning som helst av uppgifter ur registret är en allmän handling om någon enskild begär att sammanställningen görs.

Sekretess

Det finns redan idag sekretessbestämmelser som kommer att omfatta uppgifter i passagerarregistret. Det gäller dels den s.k. förundersökningssekretessen i 5 kap. 1 § SekrL, dels den s.k. utlänningssekretessen i 7 kap. 14 § SekrL.

Förundersökningssekretessen gäller bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål och åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Utlänningssekretessen gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Sekretess gäller även bl.a. i verksamhet för kontroll över utläningar för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för utlänningskontroll gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Det finns emellertid inte några sekretessbestämmelser som kan tillämpas till skydd för svenska medborgares personliga förhållanden. Detsamma gäller enskilds ekonomiska förhållanden. Dessutom kan det komma att krävas en sekretess av annan styrka än den som finns i de nuvarande bestämmelserna.

Det kan konstateras att en persons förflyttning från tredje land och in i Schengenområdet kan följas genom uppgifter i passagerarregistret om personens fullständiga namn och födelse-datum samt om avgångs- och ankomsttid för transporten.

När det gäller möjligheten att kartlägga en persons förflyttningar in och ut ur ett område har det i förarbetena till lagstiftningen om s.k. trängselskatt gjorts vissa uttalanden (prop. 2003/04:145 s. 103). Det anfördes bl.a. att det är angeläget att den enskildes integritet värnas så långt som möjligt inom ramen för systemet med trängselskatt och att möjligheten att kartlägga en persons förflyttningar in och ut ur ett område som omfattas av trängselskatt därför skall förhindras. Mot denna bakgrund gjorde regeringen den bedömningen att det är nödvändig att undanta vissa uppgifter i de aktuella beskattningsbesluten från offentlighet. Dessa uppgifter är uppgift om vilken betalstation bilen har passerat och om tidpunkten för denna passage. För

dess uppgifter råder s.k. absolut sekretess. Bestämmelsen saknar m.a.o. skaderekvisit.

I enlighet med regeringens nyss nämnda uttalande bör möjligheten att kartlägga personers förflyttningar – med hänsyn till den enskildes integritet – även i nu aktuellt fall förhindras. Uppgifter i passagerarregistret om personers namn och födelsedatum bör därför omfattas av absolut sekretess.

Uppgifter i passagerarregistret i övrigt måste typiskt sätt betraktas som tämligen harmlösa. Till detta kommer att uppgifter ur registret skall gallras relativt snabbt om det inte finns särskilda omständigheter. Det kan emellertid finnas uppgifter eller sammanställningar av uppgifter som kan missbrukas eller som i ett särskilt fall kan användas till skada för den uppgiften rör. Detta gäller särskilt uppgifter om enskildas, främst transportörernas, ekonomiska förhållanden. Det kan t.ex. röra flygplanens beläggning, vilken kan utläsas om uppgifter om det totala antalet passagerare jämförs med antalet platser i det aktuella flygplanet.

Eftersom det sålunda kan finnas risk för att enskilda lider skada om uppgifter om deras ekonomiska förhållanden röjs, bör det finnas möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i passagerarregistret till skydd för enskilds förhållanden av ekonomisk natur. Med hänsyn till att det rör sig om uppgifter som typiskt sätt betraktas som tämligen harmlösa bör det föreligga en presumtion för offentlighet. Sekretess bör alltså endast gälla om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Ett rakt skaderekvisit bör alltså användas.

Sekretesstiden i allmän handling bör vara högst 70 år för uppgifter om enskilds personliga förhållanden och högst 20 år för uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden. Sekretessen kan emellertid upphöra tidigare om det vid en sedvanlig prövning visar sig att det inte längre finns skäl för sekretess.

Som framkommit ovan är skyddsbehovet stort såvitt avser uppgifter om enskilds namn och födelsedatum, eftersom dessa uppgifter kan användas till att kartlägga enskildas förflyttningar ut ur tredje land och in i Schengenområdet. Vid en vägning av detta skyddsbehov mot intresset av insyn i polismyndighetens

sätt att fullgöra sina uppgifter bedöms skyddsbehovet vara starkare än intresset av insyn. Den tystnadsplikt som gäller för uppgifter om enskilda namn och födelsedatum i verksamhet som avser förande av eller uttag ur passagerarregistret bör därför bryta meddelarfriheten. När det gäller övriga uppgifter i passagerarregistret bedöms skyddsbehovet av dessa inte vara så stort att intresset av insyn i polismyndighetens sätt att fullgöra sina uppgifter bör vika. Meddelarfrihet bör därför gälla beträffande dessa uppgifter.

6.4.3 Säkerställande av efterlevnaden av lagarna

Förslag: Direktivets fakultativa bestämmelse om att personuppgifter som översänts får användas för att säkerställa efterlevnaden av lagarna bör inte införlivas i svensk rätt.

I direktivet föreskrivs i artikel 6 punkten 1 sista stycket att medlemsstaterna, enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt dataskyddsdirektivet, även får använda de aktuella personuppgifterna för att säkerställa efterlevnaden av lagarna. Bestämmelsens lydelse – *får* – innebär att den inte är obligatorisk utan fakultativ. Medlemsstaterna får alltså själva bestämma om de vill införliva bestämmelsen i nationell rätt eller inte.

Bestämmelsen omfattar enligt sin lydelse all verksamhet som skall utövas enligt lagarna. Utöver brottsbekämpande verksamhet kan det alltså röra sig om t.ex. förvaltningsrättsliga och skatterättsliga verksamheter. Ur integritetssynpunkt ter det inte sig lämpligt att införa en sådan generell regel. Bestämmelsen bör därför inte införlivas.

6.4.4 Transportörernas skyldigheter i övrigt

Förslag:

- Transportörerna skall åläggas en skyldighet att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till det aktuella gränsövergångsstället radera de personuppgifter som de har insamlat och översänt till Rikspolisstyrelsen i enlighet med direktivet.
- Transportörerna skall vidare åläggas att informera passagerarna i enlighet med 23–26 §§ personuppgiftslagen.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 6 punkten 1 fjärde stycket i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till det aktuella gränsövergångsstället radera de personuppgifter som de har insamlat och översänt i enlighet med direktivet.

Medlemsstaterna skall vidare enligt artikel 6 punkten 2 i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att informera passagerarna i enlighet med bestämmelserna i dataskyddsdirektivet. Informationen skall även innefatta de uppgifter som avses i artikel 10 c och artikel 11.1 c i dataskyddsdirektivet. Den information som skall lämnas är

- den registeransvariges och dennes eventuella företrädares identitet,
- ändamålen med den behandling för vilken uppgifterna är avsedda och
- all ytterligare information, t.ex. de kategorier av uppgifter som behandlingen gäller, mottagarna eller de kategorier som mottar uppgifterna, huruvida det är obligatoriskt eller frivilligt att besvara eventuella frågor och eventuella följder av att inte svara samt förekomsten av rättigheter att få tillgång till och att erhålla rättelse av uppgifter som rör honom, i den utsträckning som den ytterligare informationen – med hänsyn till de särskilda omständigheter under vilka uppgifterna samlas in – är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling.

Dataskyddsdirektivets bestämmelser om informationsskyldighet är införlivade i svensk rätt genom 23–26 §§ PUL.

För att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet är det en förutsättning att transportörerna åläggs såväl en gallrings- som en informationsskyldighet i enlighet med direktivets föreskrifter. Regler om detta bör därför införas i svensk rätt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela närmare föreskrifter i bägge frågorna.

7 Konsekvenser och genomförande

7.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen i denna promemoria kan antas inte ge några större ekonomiska konsekvenser. Eventuella merkostnader för staten bör rymmas inom berörda myndigheters ordinarie anslag.

7.1.1 Staten

Om transportörer inte fullgör sin uppgiftsskyldighet kan detta leda till såväl intäkter som kostnader för staten. De särskilda avgifterna som kan åläggas transportörerna blir en intäkt. Samtidigt uppstår det en kostnad för administration hos polismyndigheterna liksom för eventuella prövningar av överklaganden hos förvaltningsdomstolarna. I övrigt synes förslagen inte innebära några kostnadshöjande eller intäktsminskade effekter för staten.

I samband med att det infördes bestämmelser om uttag av särskilda avgifter för transportörer som inte fullgör sin kontrollskyldighet gjordes den bedömningen att antalet beslut om sådana avgifter inte skulle komma att bli särskilt stort. Det har också visat sig att endast fem sådana beslut har fattats under tiden från och med den 1 juli 2004 till och med den 1 augusti 2005, varav ett av dessa har överklagats till länsrätten. Någon anledning att göra någon annan bedömning angående antalet beslut om särskild avgift för transportörer som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet har inte framkommit. De ekonomiska conse-

kvenserna bör i enlighet med detta inte bli stora. Eventuella merkostnader för staten bör rymmas inom berörda myndigheters och domstolars ordinarie anslag.

7.1.2 Transportörer

Den typ av uppgifter som direktivet avser torde transportörerna ha tillgång till redan idag. Transportörerna kommer alltså inte att ha några ytterligare kostnader för att inhämta information.

Själva överföringen av uppgifterna bör inte heller innebära någon ytterligare kostnad för transportörerna. Det kommer inte att krävas någon ny teknisk utrustning eftersom direktivet inte föreskriver att uppgifterna måste översändas på ett visst sätt. Det bör inte heller uppstå några ytterligare nämnvärda personalkostnader eftersom själva översändandet i normalfallet bör vara av tämligen enkel beskaffenhet.

En viss kostnad kan däremot uppstå när det gäller transportörernas informationsskyldighet. Det får emellertid antas att transportörerna upparbetar sådana rutiner att dessa kostnader blir tämligen begränsade.

7.2 Andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen i promemorian bör medföra att brottsligheten minskar och även påverka det brottsförebyggande arbetet.

Ett av direktivets huvudsakliga syften är att bekämpa den olagliga invandringen. Förslagen i promemorian bedöms minska brottsligheten och även påverka det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen bör däremot inte ha någon betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor

och män eller för möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen.

7.3 Ikraftträdande

Förslag: Författningsförslagen bör träda ikraft senast den 1 september 2006.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 7 i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 5 september 2006. En lämplig tidpunkt för ikraftträdande av författningsförslagen är därför den 1 september 2006.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:000)

9 kap.

3 a §

Paragrafen är *ny*. Bestämmelsen reglerar transportörers uppgiftsskyldighet om passagerare.

Första stycket anger vilka transportörer bestämmelsen avser, dvs. transportörer som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige direkt från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna. Det sista uttrycket avser f.n. Island och Norge.

I första stycket anges vidare att översändandet skall ske på begäran av en polismyndighet och att uppgifterna skall översändas före avslutandet av incheckningen.

I *andra stycket* räknas upp de uppgifter som uppgiftsskyldigheten omfattar. Det rör sig om nummer på och typ av resehandling som används, medborgarskap, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället för inresa, transportkod, avgångs- och ankomsttid för transporten, det totala antalet passagerare vid transporten och ursprunglig ort för ombordstigning.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.2.

3 b §

I denna paragraf, som också är *ny*, anges att transportörerna skall samla in de uppgifter som skall översändas. Det specificeras vidare hur översändandet av uppgifterna skall ske och till vilken myndighet.

I *första stycket* anges att transportörerna skall samla in de uppgifter som skall översändas. Det sägs vidare att översändandet skall ske till Rikspolisstyrelsen. I stycket kan slutligen utläsas att uppgifterna normalt skall översändas elektroniskt.

I *andra stycket* finns en undantagsregel vad gäller sättet för översändande av uppgifterna. Där stadgas att uppgifterna – om det är omöjligt att översända dem elektroniskt – får översändas på annat lämpligt sätt. Ett sådant sätt kan vara via telefax.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.1.

3 c §

Även denna paragraf är *ny*. Paragrafen innehåller föreskrifter om att Rikspolisstyrelsen är skyldig att spara de uppgifter som har översänts av en transportör enligt 3 a § i ett passagerarregister. Användningen av uppgifterna begränsas vidare genom att det anges att uppgifterna inte får användas på annat sätt än i enlighet med lagen (2006:000) om passagerarregister. I den föreslagna 4 § i den lagen anges att passagerarregistret skall föras för att underlätta verkställandet av personkontroller vid Sveriges gränser mot stater som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har träffat avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, för att mer effektivt kunna förbättra gränskontrollerna samt bekämpa den olagliga invandringen och terrorismen. Det bör i detta sammanhang noteras att gränskontrollverksamhet innefattar såväl migrationskontroll som brottsbekämpning.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.2.

3 d §

Denna paragraf, som också är *ny*, innebär att en transportör som har översänt uppgifter enligt 3 a § är skyldig att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till gränsövergångsstället radera de insamlade och översända uppgifterna.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.2.

3 e §

Denna *nya* paragraf innehåller föreskrifter om transportörernas informationsskyldighet genom en hänvisning till 23–26 §§ personuppgiftslagen (1998:204).

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.4.

3 f §

Paragrafen, som är *ny*, innehåller delegationsbestämmelser.

I *första stycket* anges att regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet än polismyndighet får begära uppgifter av transportören. Bakgrunden till bestämmelsen är att Polisen och Tullverket har träffat en central överenskommelse om samverkan vad gäller person- och tullkontroll vid yttre gräns. F.n. ansvarar emellertid Tullverket inte för personkontroll vid någon flygplats vid yttre gräns. Om Tullverket eller någon annan myndighet framöver skulle få ett sådant ansvar har regeringen emellertid enligt denna bestämmelse möjlighet att meddela föreskrifter om att en sådan myndighet får begära uppgifter av transportören.

Andra stycket innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om såväl transportörernas uppgiftsskyldighet som deras skyldighet att radera de uppgifter som de har samlat in och deras informationsskyldighet.

14 kap.*14 §*

Paragrafens *första stycke* ändras genom att det till uppräknningen av vilka beslut som får överklagas läggs en polismyndighets beslut om särskild avgift enligt 19 kap. 5 a §, dvs. särskild avgift för transportörer som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.3.5.

19 kap.*5 a §*

Paragrafen, som är *ny*, behandlar förutsättningarna för att en transportör som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 9 kap. 3 a § skall åläggas en särskild avgift. I bestämmelsen föreskrivs att det krävs fel eller försummelse av transportören för att han skall vara skyldig att betala en sådan avgift.

Transportören har normalt sett möjlighet att lämna de aktuella uppgifterna. Det finns därför en presumtion för att fel eller försummelse ligger bakom en brist i detta avseende. Det kan emellertid finnas andra orsaker till att en transportör inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet. Det kan t.ex. vara så att det har skett ett tekniskt fel vid överföringen av uppgifter. Det kan också undantagsvis finnas situationer när personer tillåts resa in i Sverige utan pass. Det kan t.ex. röra sig om naturkatastrofer. Det kan också förekomma situationer då en person som saknar resehandlingar eller har resehandlingar som är uppenbart falska har tillåtits stiga ombord eftersom transportören har gjort bedömningen att skyddsbehov föreligger, men har haft svårt att komma i kontakt med någon myndighet eller UNHCR. Om det finns goda grunder för transportörens bedömning, kan detta medföra att det bedöms som oskäligt att ta ut en särskild avgift för att transportören har brutit mot sin kontrollskyldighet. I en sådan situation kan transportören inte anses ha handlat felaktigt

eller försumligt för att han inte har översänt fullständig information om den aktuella passageraren.

Transportören har bevisbördan för att han har fullgjort sin uppgiftsskyldighet eftersom han är den part som bäst har möjlighet att ta reda på vad som har förevarit, redogöra för sina rutiner och visa anteckningar eller eventuellt kopior av handlingar.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.3.3.

6 §

Paragrafens första stycke har ändrats. Det har dessutom lagts till ett andra stycke.

I *första stycket* har det preciserats att det är särskild avgift enligt 5 §, dvs. för transportörer som inte har fullgjort sin kontrollskyldighet, som behandlas i det stycket.

I det *andra stycket* föreskrivs att särskild avgift enligt 5 a §, dvs. för transportörer som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet, skall bestämmas till högst 46 000 kr för varje resa som har gjorts utan att transportören har fullgjort denna skyldighet. Med resa avses i detta sammanhang själva transporten. Avgiften skall med andra ord bestämmas till högst 46 000 kr oavsett om de uppgifter som har underlåtit att lämna eller som har lämnats, men varit ofullständiga eller felaktiga, har avsett en eller flera passagerare.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.3.4.

7 §

I paragrafen har det tillagts ett nytt stycke, som är placerat som andra stycke. De förutvarande andra och tredje styckena är därför nu tredje och fjärde styckena. Det nuvarande tredje stycket har dessutom ändrats.

I *andra stycket* anges att frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 a §, dvs. en särskild avgift för att transportören inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet, skall prövas av den polismyndighet som har begärt uppgifterna.

I *tredje stycket* har det preciserats att det är avgift enligt 5 §, dvs. särskild avgift för transportör som inte har fullgjort sin kontrollskyldighet, som skall betalas till Migrationsverket. Det har dessutom tillagts att avgift enligt 5 a §, dvs. för transportör som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet, skall betalas till Rikspolisstyrelsen. I stycket anges slutligen numera att bägge avgifterna skall tillfalla staten.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.3.3.

8 §

Paragrafen, som är *ny*, innehåller en delegationsbestämmelse. Bestämmelsen innebär att regeringen kan föreskriva att annan myndighet än polismyndighet skall pröva frågan om åläggande av avgift för transportör som har brutit mot sin uppgiftsskyldighet. Bestämmelsen är tänkt att tillämpas om någon annan myndighet än polismyndighet framöver kommer att ansvara för personkontroll på flygplats vid yttre gräns och ges möjlighet att begära uppgifter från transportör enligt 9 kap. 3 a §.

Bestämmelsen behandlas vidare i avsnitt 6.3.3.

8.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap.

31 §

Paragrafen innehåller en *ny* sekretessbestämmelse.

I *första stycket första meningen* anges att bestämmelsen gäller i verksamhet som avser förande och uttag ur det passagerarregister som skall föras enligt lagen (2006:000) om passagerarregister för uppgift om enskilds namn och födelsedatum. Det finns inget skaderekvisit avseende dessa uppgifter. Sekretessen är med andra ord absolut. Bakgrunden till bestämmelsen är att en

persons förflyttning från tredje land och in i Sverige kan följas om uppgifter i passagerarregistret om personens namn och födelsedatum samt uppgifter om avgångs- och ankomsttid för transporten lämnas ut. En sådan möjlighet att kartlägga personers förflyttningar bör – med hänsyn till den enskildes integritet – förhindras. Sekretessbestämmelsen är alltså avsedd att förhindra en sådan kartläggning.

I *första stycket andra meningen* behandlas sekretess för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden. I bestämmelsen används ett s.k. rakt skaderekvisit. Detta innebär att det finns en presumption för offentlighet och att sekretess endast gäller om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. En sådan skada kan t.ex. i ett särskilt fall uppkomma om en konkurrent önskar undersöka flygplanens beläggning, vilken kan utläsas om det totala antalet passagerare jämförs med antalet platser i det aktuella flygplanet.

Andra stycket innehåller en föreskrift om tidsbegränsning av sekretessen i allmän handling, som innebär att sekretessen i en sådan handling varar högst 70 år för uppgifter om enskilds personliga förhållanden och annars i högst 20 år. Det bör emellertid noteras att sekretessen kan upphöra tidigare om det vid en sedvanlig prövning visar sig att det inte längre finns skäl för sekretess.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.2.

16 kap.

1 §

Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av när tystnadsplikt bryter meddelandefriheten. I bestämmelsen har det gjorts ett tillägg avseende 9 kap. 31 § SekrL såvitt avser uppgift om enskilds namn och födelsedatum. Som anförts i författningskommentaren till 9 kap. 31 § SekrL skulle dessa uppgifter – vid en jämförelse med uppgifter om avgångs- och ankomsttid för transporten – kunna användas till att kartlägga en persons

förflyttningar från tredje land och in i Schengenområdet. Skyddsbehovet av dessa uppgifter bedöms därför – med hänsyn till den enskildes personliga integritet – vara starkare än behovet av insyn i polismyndighetens sätt att fullgöra sina uppgifter. Tystnadsplikten för uppgifter om enskilds namn och födelsedatum i verksamhet som avser förande av eller uttag ur passagerarregistret bryter därför meddelandefriheten.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.2.

8.3 Förslaget till lag (2006:000) om passagerarregister

Lagen om passagerarregister är en registerförfattning, som behandlar passagerarregistret. Bestämmelserna i den behandlas närmare i avsnitt 6.4.2.

1 §

I 1 § anges lagens tillämpningsområde. Lagen gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i det passagerarregister som Rikspolisstyrelsen skall föra. Om bestämmelserna i lagen om passagerarregister avviker från bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204, PUL), skall alltså bestämmelserna i lagen om passagerarregister tillämpas. I de frågor som inte regleras av lagen om passagerarregister, gäller däremot bestämmelserna i PUL.

2 §

I denna paragraf anges att det är Rikspolisstyrelsen som med hjälp av automatiserad behandling skall föra ett passagerarregister. Det anges vidare att Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

3 §

I paragrafen *första stycke* definieras begreppen personkontroll och Schengenkonventionen.

I *andra stycket* förklaras att de begrepp som i övrigt används i lagen har samma betydelse som i PUL.

4 §

I denna paragraf anges ändamålet för förande av passagerarregistret. Detta är underlättande av verkställandet av personkontroller vid Sveriges gräns mot stater som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har träffat samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, för att mer effektivt kunna förbättra gränskontrollerna samt bekämpa den olagliga invandringen och terrorismen. Det bör i detta sammanhang noteras att gränskontrollverksamhet innefattar såväl migrationskontroll som brottsbekämpning.

5 §

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som passagerarregistret får innehålla. Det anges att det endast får förekomma personuppgifter som inkommit i enlighet med 9 kap. 3 a § utlänningslagen. För en uppräknings av dessa uppgifter, se författningskommentaren till den paragrafen (avsnitt 8.1).

6 §

I paragrafens *första stycke* föreskrivs en skyldighet för Rikspolisstyrelsen att – på begäran – lämna uppgifter ur passagerarregistret till polismyndigheterna.

I *andra stycket* anges att personuppgifter ur registret inte får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

Tredje stycket innehåller en delegationsbestämmelse, som innebär att regeringen kan föreskriva om skyldighet att lämna upp-

gifter ur passagerarregistret till andra myndigheter än polismyndigheterna.

7 §

I paragrafens *första stycke* behandlas vilka som får ha direktåtkomst till passagerarregistret – Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.

I *andra stycket* anges att regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet får ha direktåtkomst till registret. Bakgrunden till bestämmelsen är att Polisen och Tullverket har träffat en central överenskommelse om samverkan vad gäller person- och tullkontroll vid yttre gräns. F.n. ansvarar emellertid Tullverket inte för personkontroll vid någon flygplats vid yttre gräns. Om Tullverket eller någon annan myndighet framöver skulle få ett sådant ansvar har regeringen emellertid enligt denna bestämmelse möjlighet att meddela föreskrifter om att en sådan myndighet får ha direktåtkomst till registret.

8 §

I paragrafen anges att uppgifter i passagerarregistret kan omfattas av sekretess, varvid det hänvisas till sekretesslagen (1980:100). Den sekretess som kan vara aktuell är dels sekretess till skydd för den brottsbekämpande verksamheten enligt den s.k. förundersökningssekretessen i 5 kap. 1 § sekretesslagen, dels sekretess till skydd för enskilds förhållande av personlig eller ekonomisk natur i enlighet med den s.k. utlänningssekretessen i 7 kap. 14 § sekretesslagen eller den föreslagna 9 kap. 31 § sekretesslagen. För närmare redogörelse för den sist nämnda paragrafen, se författningskommentaren till denna bestämmelse (avsnitt 8.2).

9 §

Paragrafen innehåller gallringsföreskrifter.

Enligt *första stycket* skall en uppgift i registret gallras inom 24 timmar efter översändandet till Rikspolisstyrelsen.

I *andra stycket* finns emellertid en undantagsbestämmelse, enligt vilken uppgifter – som behövs för att polismyndigheten skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter – får stå kvar till dess att polismyndighetens uppgifter är slutförda.

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter, motsvarande de som gäller polismyndigheten enligt *andra stycket*, om Tullverket eller annan myndighet i framtiden kommer att utföra personkontroll på flygplats vid yttre gräns.

10 §

I paragrafen hänvisas till personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse och skadestånd.

8.4 Förslaget till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)

1 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats. I stycket föreskrivs att lagen inte gäller för behandling av personuppgifter som företas med stöd av vissa, uppräknade lagar. Till dessa har lagen om passagerarregister lagts.

Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 62.2 a och artikel 63.3 b i detta,

med beaktande av Konungariket Spaniens initiativ³, och

av följande skäl:

- (1) För att den olagliga invandringen skall kunna bekämpas effektivt och gränskontrollen förbättras är det av största vikt att samtliga medlemsstater inför bestämmelser om skyldigheterna för de lufttrafikföretag som befordrar passagerare till medlemsstaternas territorium. För att säkerställa att detta mål får ett större genomslag bör även de ekonomiska påföljder som medlemsstaterna för närvarande utkräver i de fall då transportörer underlåter att uppfylla sina skyldigheter harmoniseras i så stor utsträckning som möjligt, med beaktande av olikheterna i medlemsstaternas rättssystem och praxis.
- (2) Europeiska rådet av den 25 och 26 mars 2004 antog en förklaring om terrorism, vilken betonade behovet av att påskynda behandlingen av åtgärder på det området och påskynda arbetet med det föreslagna rådsdirektivet om skyldighet

³ EUT C 82, 5.4.2003, s. 23.

för transportörer att lämna uppgifter om passagerare, i syfte att snarast slutföra arbetet med denna fråga.

- (3) Det är viktigt att undvika att det uppstår ett vakuum vad gäller gemenskapens åtgärder på området olaglig invandring.
- (4) Från och med den 1 maj 2004 kan rådet inte längre agera på grundval av ett initiativ från en medlemsstat.
- (5) Rådet har uttömt alla möjligheter för att i tid erhålla Europaparlamentets yttrande.
- (6) Under dessa exceptionella omständigheter bör direktivet antas utan Europaparlamentets yttrande.
- (7) De skyldigheter som åläggs transportörer enligt detta direktiv kompletterar dem som fastställs enligt bestämmelserna i artikel 26 i 1990 års Schengenkonvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, kompletterade genom rådets direktiv 2001/51/EG⁴, och de båda typerna av skyldighet har det gemensamma syftet att begränsa migrationsströmmarna och bekämpa den olagliga invandringen.
- (8) Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁵ bör det här direktivet inte påverka medlemsstaternas frihet att bibehålla eller införa ytterligare skyldigheter för lufttrafikföretag eller vissa kategorier av andra transportörer, inklusive information eller uppgifter om returbiljetter, oavsett om de omfattas av det här direktivet eller inte.
- (9) För att bekämpa olaglig invandring mer effektivt och för att säkerställa att detta mål får ett större genomslag är det av största vikt, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i direktiv 95/46/EG, att varje teknisk innovation beaktas vid tidigaste möjliga tillfälle, i synnerhet när det gäller införande och användning av biometriska kännetecken i den information som transportörerna skall lämna.

⁴ EGT L 187, 10.7.2001, s. 45.

⁵ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

- (10) Medlemsstaterna bör vid alla de rättsliga åtgärder mot transportörer som kan leda till påföljder säkerställa att rätten till försvar och rätten till överklagande mot sådana beslut kan utövas effektivt.
- (11) Dessa åtgärder anknyter till de kontrollmöjligheter som avses i Verkställande kommitténs beslut (SCH/Com-ex (94) 17 rev 4) och som syftar till att skärpa gränskontrollen och ge tillräcklig tid för en detaljerad och utförlig kontroll av varje passagerare genom att uppgifter om passagerarna överförs till de myndigheter som ansvarar för att sådana kontroller genomförs.
- (12) Direktiv 95/46/EG är tillämpligt med avseende på behandlingen av personuppgifter vid myndigheterna i medlemsstaterna. Detta innebär att det skulle vara lagligt att behandla passageraruppgifter som översänds för utförande av gränskontroller även för att kunna använda dem som bevismaterial i förfaranden som syftar till att säkerställa efterlevnaden av lagar och andra författningar om inresa och invandring, inklusive bestämmelser i dessa om skydd av den allmänna ordningen («ordre public») och den inre säkerheten, men att ytterligare behandling på ett sätt som är oförenligt med dessa syften skulle strida mot principen i artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG. Medlemsstaterna bör införa ett påföljdsystem som skall tillämpas om dessa uppgifter används på ett sätt som strider mot syftet med det här direktivet.
- (13) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogade protokollet om Danmarks ställning deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt i Danmark. Eftersom detta direktiv innebär en utveckling av Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning IV i tredje delen av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall Danmark, i enlighet med artikel 5 i nämnda protokoll, inom sex månader efter det att rådet har antagit detta direk-

tiv besluta huruvida landet skall genomföra direktivet i sin nationella lagstiftning.

- (14) När det gäller Island och Norge utgör detta direktiv, i enlighet med det avtal som ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁶, en sådan utveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket som faller inom det område som avses i artikel 1 E i rådets beslut 1999/437/EG om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet⁷.
- (15) Förenade kungariket deltar i detta direktiv i enlighet med artikel 5 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och artikel 8.2 i rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket⁸.
- (16) Irland deltar i detta direktiv i enlighet med artikel 5 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och artikel 6.2 i rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelse i Schengenregelverket⁹.
- (17) Detta direktiv utgör en rättsakt som bygger vidare på Schengenregelverket eller som på annat sätt hänför sig till det regelverket i den mening som avses i artikel 3.1 i 2003 års anslutningsakt.

⁶ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

⁷ EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

⁸ EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

⁹ EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

*Artikel 1***Mål**

Detta direktiv syftar till att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter.

*Artikel 2***Definitioner**

I detta direktiv avses med

- a) *transportör*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmässig persontrafik luftvägen,
- b) *yttre gränser*: medlemsstaternas yttre gränser till tredjeländer,
- c) *gränskontroll*: den kontroll som utförs vid en gräns uteslutande till följd av en avsikt att passera gränsen utan hänsyn till andra skäl,
- d) *gränsövergångsställe*: varje övergångsställe som de behöriga myndigheterna har godkänt för passerandet av de yttre gränserna,
- e) *personuppgifter, behandling av personuppgifter och register med personuppgifter*: den betydelse som fastställs i artikel 2 i direktiv 95/46/EG.

*Artikel 3***Överföring av uppgifter**

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörerna att, på begäran av de myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna, senast vid slutet av incheckningen översända information om de passagerare som de kommer att befordra till ett godkänt gränsövergångsställe genom vilket dessa personer kommer att resa in på en medlemsstats territorium.
2. Den information som avses ovan skall innehålla uppgift om
 - nummer på och typ av resehandling som används,
 - nationalitet,
 - fullständigt namn,
 - födelsedatum,
 - gränsövergångsstället för inresa till medlemsstaternas territorium,
 - transportkod,
 - avgångs- och ankomsttid för transporten,
 - det totala antalet passagerare vid den transporten,
 - ursprunglig ort för ombordstigning.
3. Översändningen av ovannämnda uppgifter befriar aldrig transportörerna från de skyldigheter och det ansvar som åläggs dem enligt bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen, kompletterade genom direktiv 2001/51/EG.

*Artikel 4***Påföljder**

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa påföljder för transportörer som genom fel eller försummelse underlåtit att lämna uppgifter eller som lämnar ofull-

ständiga eller felaktiga uppgifter. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att påföljderna är avskräckande, effektiva och proportionella och att antingen

- a) maximibeloppet för sådana påföljder inte understiger 5000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* samma dag som detta direktiv träder i kraft för varje resa som gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om de har lämnats inkorrekt, eller
- b) minimibeloppet för sådana påföljder inte understiger 3000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* samma dag som detta direktiv träder i kraft för varje resa som gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om de har lämnats inkorrekt.

2. Detta direktiv skall inte hindra medlemsstaterna från att, gentemot de transportörer som mycket allvarligt åsidosätter de skyldigheter som följer av bestämmelserna i detta direktiv, införa eller bibehålla andra påföljder, t.ex. körförbud, beslag och förverkande av transportmedel eller tillfälligt upphävande eller återkallande av den operativa licensen.

Artikel 5

Rättsmedel

Medlemsstaterna skall se till att det i deras lagar och andra författningar föreskrivs rätt till effektiva rättsmedel för de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder vidtagits i syfte att ålägga dem påföljder.

*Artikel 6***Behandling av uppgifter**

1. De personuppgifter som avses i artikel 3.1 skall översändas till de myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränser som passeras när passagerarna reser in på en medlemsstats territorium, i syfte att underlätta verkställandet av sådana kontroller för att mer effektivt kunna bekämpa den olagliga invandringen.

Medlemsstaterna skall se till att dessa uppgifter samlas in av transportörerna och överförs elektroniskt eller, om detta är omöjligt, på annat lämpligt sätt till de myndigheter som ansvarar för genomförandet av gränskontrollerna vid det godkända gränsövergångsställe genom vilket passageraren reser in på en medlemsstats territorium. De myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränserna skall spara uppgifterna i ett tillfälligt register.

När passagerarna har rest in i landet skall dessa myndigheter radera uppgifterna inom 24 timmar efter översändandet såvida inte uppgifterna behövs senare för att de myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränserna skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt direktiv 95/46/EG.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt enligt artikel 3.1 radera de personuppgifter som de insamlat och översänt till gränskontrollmyndigheterna i enlighet med detta direktiv.

Medlemsstaterna får även, enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt direktiv 95/46/EG, använda de personuppgifter som avses i artikel 3.1 för att säkerställa efterlevnaden av lagarna.

2. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att informera passagerarna i enlighet

med bestämmelserna i direktiv 95/46/EG. Detta skall även innefatta den information som avses i artikel 10 c och artikel 11.1 c i direktiv 95/46/EG.

Artikel 7

Införlivande

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 5 september 2006. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 8

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft 30 dagar efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 9

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdat i Luxemburg den 29 april 2004.

På rådets vägnar

M. Mc Dowell
Ordförande

Departementsserien 2005

Kronologisk förteckning

1. Finansiella konglomerat. Fi.
2. Kungörande i PoIT. Redovisning av uppdrag om elektroniskt kungörande. Ju.
3. Svensk rätt i integrationspolitisk belysning. Ju.
4. Avräkning av utländsk skatt. Fi.
5. Angrepp mot informationssystem. Ju.
6. Brott och brottsutredning i IT-miljö. Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet med tilläggsprotokoll. Ju.
7. Iakttagelser om landsting. Fi.
8. Inriktning på filmpolitiken från 2006. U.
9. En moderniserad rättsprövning, m.m. Ju.
10. Arbetstagarinflytande i europakooperativ. N.
11. Den europeiska exekutionstiteln för obestridda fordringar. Ju.
12. Makten och mångfalden. Eliter och etnicitet i Sverige. Ju.
13. Försäkringsbolags tillgång till patientjournaler. Ju.
14. Olovlig befattning med narkotika-prekursorer. EU:s rambeslut om olaglig narkotikahandel. Ju.
15. Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen. N.
16. Att fånga kunskandet om lärande och undervisning. Om villkoren för skolledare och lärare att ta del av systematiskt framtagna kunskap om utbildningsverksamhet. U.
17. Internationell insolvens. Ju.
18. Säkerhet i vägtnunnlar. N.
19. De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet. M.
20. Svenskt värdskap för ESS. U.
21. Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet. Ju.
22. Småskalig livsmedelsförädling. Jo.
23. Ett förnyat strandskydd. M.
24. Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. UD.
25. Förhandsavgörande från EG-domstolen. Ju.
26. Utökat informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och inom Arbetsmarknadsverkets verksamhet. N.
27. Arbetsgivares informationsskyldighet – ändringar i anställningsskyddslagen. N.
28. Skattefusk, effektivitet och rättvisa – utökad skattekontroll i vissa branscher och diskussioner rörande schabloniserade inslag i beskattningen. Fi.
29. Förslag om ett utvecklat elcertifikatsystem. M.
30. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet. Fö.
31. Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, djurhälsa, foder, djurskydd och växtskydd m.m. + Bilagor. Jo.
32. Minknäringen i Sverige. Jo.
33. Vuxenutbildningslag. Förslag utarbetat inom Utbildnings- och kulturdepartementet. U.
34. Några bodelningsfrågor. Ju.
35. Rätten att sätta och utfärda betyg. U.
36. Genomförande av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier. UD.
37. Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen. + Bilagor. UD.
38. Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption. Ju.
39. Bostadsfinansiering. M.

40. Genomförande av EG-direktivet om mänskliga vävnader och celler. S.
41. Högsta och lägsta belopp för penningböter. Ju.
42. Kontraheringsplikt vid företagsförsäkring m.m. – en diskussionspromemoria. Ju.
43. Genomförande av direktivet och rambeslutet om åtgärder mot förorening från fartyg. N.
44. Sweden's second national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. Swedish implementation of the obligations of the Joint Convention. M.
45. Europakooperativ. Ju.
46. Lag om förbud mot vissa kampsportsmatcher. Ju.
47. Kompletterande bestämmelser till EG-förordningen om konsumentskydds-samarbete m.m. Jo.
48. Överlämnande av passageraruppgifter. UD.

Departementsserien 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kungörande i PoIT. Redovisning av uppdrag om elektroniskt kungörande. [2]
Svensk rätt i integrationspolitisk belysning. [3]
Angrepp mot informationssystem. [5]
Brott och brottsutredning i IT-miljö.
Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet med tilläggsprotokoll. [6]
En moderniserad rättsprövning, m.m. [9]
Den europeiska exekutionstiteln för obestrida fordningar. [11]
Makten och mångfalden. Eliter och etnicitet i Sverige. [12]
Försäkringsbolags tillgång till patientjournaler. [13]
Olovlig befattning med narkotikaprekursorer.
EU:s rambeslut om olaglig narkotikahandel. [14]
Internationell insolvens. [17]
Tvängsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet. [21]
Förhandsavgörande från EG-domstolen. [25]
Några bodelningsfrågor. [34]
Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption. [38]
Högsta och lägsta belopp för penningböter. [41]
Kontraeringsplikt vid företagsförsäkring m.m. – en diskussionspromemoria. [42]
Europakooperativ. [45]
Lag om förbud mot vissa kampsportsmatcher. [46]

Utrikesdepartementet

Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. [24]
Genomförande av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier. [36]

Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen. + Bilagor. [37]
Överlämnande av passageraruppgifter. [48]

Försvarsdepartementet

En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet. [30]

Socialdepartementet

Genomförande av EG-direktivet om mänskliga väpnader och celler. [40]

Finansdepartementet

Finansiella konglomerat. [1]
Avräkning av utländsk skatt. [4]
Iakttagelser om landsting. [7]
Skattefusk, effektivitet och rättvisa
– utökad skattekontroll i vissa branscher och diskussioner rörande schabloniserade inslag i beskattningen. [28]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Inriktning på filmpolitiken från 2006. [8]
Att fånga kunskandet om lärande och undervisning. Om villkoren för skolledare och lärare att ta del av systematiskt framtagen kunskap om utbildningsverksamhet. [16]
Svenskt värdskap för ESS. [20]
Vuxenutbildningslag.
Förslag utarbetat inom Utbildnings- och kulturdepartementet. [33]
Rätten att sätta och utfärda betyg. [35]

Jordbruksdepartementet

Småskalig livsmedelsförädling. [22]
Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, djurhälsa, foder, djurskydd och växtskydd m.m. + Bilagor [31]
Minknäringen i Sverige. [32]

Kompletterande bestämmelser till
EG-förordningen om konsumentskydds-
samarbetet m.m. [47]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

De projektbaserade mekanismerna enligt
Kyotoprotokollet och länkdirektivet. [19]
Ett förnyat strandskydd. [23]
Förslag om ett utvecklat elcertifikatsystem.
[29]
Bostadsfinansiering. [39]
Sweden's second national report under the
Joint Convention on the safety of spent
fuel management and on the safety of
radioactive waste management.
Swedish implementation of the obligations
of the Joint Convention. [44]

Näringsdepartementet

Arbetstagarinflytande i europakooperativ. [10]
Förstärkning och förenkling – ändringar i
anställningsskyddslagen och föräldraledig-
hetslagen. [15]
Säkerhet i vägtunnlar. [18]
Utökat informationsutbyte mellan
arbetslöshetskassorna och inom Arbets-
marknadsverkets verksamhet. [26]
Arbetsgivares informationsskyldighet
– ändringar i anställningsskyddslagen. [27]
Genomförande av direktivet och rambeslutet
om åtgärder mot förorening från fartyg. [43]